T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT TEORİSİ BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM YAKLAŞIMLARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE İSTİHDAM SORUNU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Hazırlayan
Çiğdem PEKİN
2501110512

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Gülden ÜLGEN

İSTANBUL
2014

TEZ ONAY SAYFASI

T.C. İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER
1982 ENSTİTÜSÜ



Y Ü K S E K L İ S A N S
T E Z O N A Y I

ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı	**: ÇİĞDEM PEKİN**	Numarası	**: 2501110512**
Anabilim/Bilim Dalı	**: İKTİSAT TEORİSİ**	Danışman Öğretim Üyesi	**:PROF. DR. GÜLDEN ÜLGEN**
Tez Savunma Tarihi	**:11.12.2014**	Tez Savunma Saati	**: 14:00**

Tez Başlığı : **"İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM YAKLAŞIMLARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE İSTİHDAM SORUNU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ"**

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin **36. Maddesi** uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜ'NE** OYBİRLİĞİ / ~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. GÜLDEN ÜLGEN		Kabul
2- PROF. DR. ARZU İMREN		kabul
3- DOÇ. DR. ÖZLEM DURGUN		Kabul.
4- DOÇ. DR. ÜNAL ÇAĞLAR		Kabul
5- YRD. DOÇ. DR. DENİZ GİZ		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-YRD. DOÇ. DR. HÜLYA KESİCİ		
2-YRD. DOÇ. DR. GÖKÇE ADAŞ		

ÖZ

İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM YAKLAŞIMLARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE İSTİHDAM SORUNU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Çiğdem PEKİN

İşsizlik, ülkemizin en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından biri olup yapısal özellik taşımasıyla diğer ülkelerden ayrılmaktadır. İşsizliğin maliyetinin yüksek olması ve uluslar arası gelişmişlik göstergelerinden biri olarak kabul edilmesi her daim iktidar sahiplerinin gündeminde öncelikli yer almasını sağlamış ve her ülke yapısına göre farklı politikalar deneyerek sorunu çözmeye çalışmıştır. Ülkemizdeki işsizlik, çok boyutlu yaklaşımlarla ve farklı politikaların eşgüdümünde birbirini tamamlayıcı politikalarla ele alınması gereken yapısal işsizliktir.

Bu çalışmada öncelikle işsizlikle ilgili temel tanım ve kavramlara yer verilerek genel bir çerçeve çizilmiş, ardından iktisat teorilerinin istihdam yaklaşımları tarihsel evrim içerisinde ayrıntılı incelenmiştir. Türkiye'nin işsizlik ve istihdam yapısı TUİK verileriyle değerlendirilmiş ve kalkınma planlarında yer alan istihdam politikaları ile AB'ye uyum sürecinde yeniden yapılandırılan İŞKUR'ca yürütülen aktif ve pasif istihdam politikalarına yer verilmiştir.

İşsizliğin mercek altına alındığı işbu çalışmada bütün ekonomik ve sosyal sorunlarda olduğu gibi tek bir anahtar çözümün olmadığı kanısına varılmış ve sorunun farklı açılardan ele alınması gerektiğinin altı çizilmiştir.

Anahtar Kelimeler:
İşsizlik, İstihdam, İktisat Teorisinde İstihdam, Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları

ABSTRACT

THE PROBLEM OF UNEMPLOYMENT IN TURKEY AND SOLUTIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EMPLOYMENT IN THE THEORY OF ECONOMICS

Çiğdem PEKİN

Unemployment, one of the most important socio-economic problems of our country, is divided from other countries by structural property. Because of high labour cost and considered as one of the international development indicators, unemployment always placed a priority on the agenda of the politicians and every country has solved the problem by experimenting with different policies based on the structure. Unemployment in our country is structural unemployment which needs to be handled with multidimensional approaches and complementary policies by different policy coordination.

In this study, first of all, basic definitions and concepts of unemployment is explained, then economics theory approaches to employment are examined in the historical evolution. Unemployment and employment structure of Turkey is evaluated by TUİK data and employment policies located in development plans and active and passive employment policies carried out by the Turkish Employment Agency, which is reconstructed for adapting to the EU, is mentioned.

After all in this study, it is underlined that there is not one key solution to solve the problem of unemployment like all the economic and social problems and the problem should be tackled from different angles.

Keywords :

Unemployment, Employment, Employment in Economic Theory, Active and Passive Employment Policies

ÖNSÖZ

İşsizlik psikolojik ve sosyolojik yıkımlara, gelir eşitsizliğinin ve yoksulluğun artmasına, kalkınmanın yavaşlamasına yol açan ve hem bireysel, hem toplumsal düzeyde telafisi güç sonuçlar doğuran bir olgudur. Uzun süren kitlesel işsizlik toplumda genel bir hoşnutsuzluğa, toplumsal barışın tehdit edilmesine, aile huzurunun bozulmasına, bireylerde ümitsizliğe ve depresyon eğiliminin artmasına neden olmakta ve zamanında önlem alınmaması sorunu derinleştirerek çözümü güçleştirmektedir. Ayrıca ülkemizin kanayan yaralarından biri olan yoksulluk ve gelir dağılımındaki uçurumlar ancak işsizlikle mücadele politikalarında başarıya ulaşmakla giderilebilecektir.

Çalışmada dolaylı ve dolaysız pek sorunun kaynağını oluşturan ve ülkemizin gündemini sürekli meşgul eden işsizlik, farklı boyutlarıyla geniş bir perspektiften ele alınarak derinlemesine araştırılmış, sorun bütüncül bir anlayışla değerlendirilmiştir. Konunun geniş kapsamlı olması ve pek çok sorunla bağlantısının bulunması, konuyla ilgili kaynak, literatür zenginliği ve çeşitliliği araştırmayı kolaylaştırdığı gibi çalışmanın çerçevesinin çizilmesini güçleştirmiştir. Her ne kadar TUİK verileri, Avrupa Birliği İstatistik Ofisi'nin (Eurostat) işgücü istatistikleri konusundaki norm ve standartları ile uyumlu hale getirilmiş olsa da uluslararası karşılaştırmalarda sıkıntı yaşanmakta, OECD, dünya bankası gibi pek çok kuruluşça yayınlanan istatistikler veri karmaşası yaratmakta ve veriler birbiriyle örtüşmemektedir.

Öncelikle araştırma konumun belirlenmesi, içeriğinin oluşturulması ve tamamlanması sürecinde, bana özgün ve serbest çalışma fırsatı vererek desteğini esirgemeyen tez danışmanım Prof. Dr. Gülden ÜLGEN'e saygılarımı ve teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca çalışmam esnasında, sabır ve anlayış göstererek yanımda olan sevgili anneme ve İstanbul Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü çalışanlarına teşekkürü bir borç bilirim.

İstanbul, 2014

İÇİNDEKİLER

ÖZ……iii

ABSTRACT……iv

ÖNSÖZ……v

ŞEKİLLER …… xii

TABLOLAR…… xiii

KISALTMALAR……..……xiv

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

İSTİHDAM VE İŞSİZLİKLE İLGİLİ KAVRAMLAR

1.1. İSTİHDAM KAVRAMI 3

1.1.1. İstihdam Oranı 4

1.1.2. İstihdam Çeşitleri 4

1.1.2.1. Tam İstihdam 4

1.1.2.2. Eksik İstihdam 5

1.1.2.3. Aşırı İstihdam 6

1.1.3. Kayıtdışı İstihdam 7

1.2. İŞSİZLİK KAVRAMI 8

1.2.1. İşsizliğin Tanımı 8

1.2.2. İşsizliğin Çeşitleri 10

1.2.2.1. Açık İşsizlik 10

1.2.2.1.1.Friksiyonel İşsizlik (Geçici – Arızi İşsizlik) 10

1.2.2.1.2.Mevsimsel İşsizlik 11

1.2.2.1.3.Konjonktürel İşsizlik (Dönemsel İşsizlik) 12

1.2.2.1.4.Teknolojik İşsizlik 13
1.2.2.1.5.Yapısal (Bünyevi - Strüktüel) İşsizlik 14
1.2.2.2. Gizli İşsizlik 15
1.2.2.3. Sürekli Durgunluk İşsizliği 16
1.2.2.4. Diğer İşsizlik Türleri 16
1.2.3. İşsizliğin Maliyeti ve Okun Yasası 18
1.2.4. Doğal İşsizlik Oranı - NAIRU 21
1.2.5. Beveridge Eğrisi 23
1.2.6. Histerezis Etkisi ve İşsizlik 25
1.2.7. Phillips Eğrisi 26
1.2.8. İşsizliğin Ölçülmesi 29
1.2.9. İşsizliğin Nedenleri 31

İKİNCİ BÖLÜM

İKTİSAT TEORİLERİNDE İSTİHDAM

2.1. GELENEKSEL İKTİSAT TEORİSİNDE (KLASİK EKONOMİDE) İSTİHDAM 35
2.1.1. Klasik İktisat Teorisi 36
2.1.2. Neoklasik İktisat Teorisi 37
2.1.3. Geleneksel İktisadın Temel Varsayımları 38
2.1.4. Geleneksel İktisatta Emek Piyasası 39
2.2. MARKSİST İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM 44
2.3. KEYNESYEN İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM 47
2.3.1. Keynesyen İktisadın Temelleri 48
2.3.2. Keynesyen İktisatta Emek Piyasası 50
2.3.3. Ortodoks Keynesyen İktisat 54
2.4. MONETARİST İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM 55
2.4.1. Monetarizmin Ana Çizgileri 56
2.4.2. İşçi Yanılma Modeli 58
2.4.3. Uyumcu Beklentili Phillips Eğrisi (Beklentilerle Genişletilmiş Phillips Eğrisi - Uzun Dönem Phillips Eğrisi) 60
2.5. YENİ KLASİK İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM 62

2.5.1. Rasyonel Beklentiler Hipotezi 63
2.5.2. Piyasaların Sürekli Olarak Dengelenmesi Hipotezi 65
2.5.3. Toplam Arz Hipotezi 66
2.5.3.1.Emeğin Zamanlararası İkamesi 66
2.5.3.2. Lucas'ın Sürpriz Arz Fonksiyonu (Firma Yanılma Modeli) 68
2.5.4. Rasyonel Beklentiler Hipotezi ve Phillips Eğrisi 69
2.5.5. İş Arama Teorisi 70
2.5.6. Konjonktür Devresi Teorisi 71
2.6. REEL KONJONTÜR TEORİSİNDE İSTİHDAM 71
2.6.1.Reel Konjonktür Teorisinin Temelleri 72
2.6.2.Teknoloji Şokları ve Emek Piyasasına Etkisi 74
2.6.3.Dönemlerarası İkame ve Emek Arzı 75
2.7. POST KEYNESYEN İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM 76
2.7.1. Post Keynesyen İktisat Teorisinin Temelleri 77
2.7.2. Post Keynesyen Düşüncede İstihdam 79
2.8. YENİ KEYNESYEN İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM 81
2.8.1.Yeni Keynesyen Genel Bakış 81
2.8.2.Yeni Keynesyen Yapışkanlıklar ve Rijitlikler 83
2.8.2.1. Nominal Katılıklar 83
2.8.2.1.1 Emek Piyasalarında Nominal Ücret Yapışkanlıkları 84
2.8.2.1.1.1. Güven ve İyi Ahlak Sorunu 84
2.8.2.1.1.2. İşsizlik Sigortasının Etkisi 84
2.8.2.1.1.3. Uzun Dönemli İş Sözleşmeleri 85
2.8.2.1.1.4. Menü Maliyetleri 86
2.8.2.1.1.5. Nominal Ücret Yapışıklıklarının Ekonomi Üzerindeki Etkileri 86
2.8.2.1.2. Mal Piyasasında Nominal Fiyat Rijitliği ve Yapışkanlığı 87
2.8.2.2. Reel Katılıklar 88
2.8.2.2.1 Emek Piyasalarında Reel Ücret Yapışkanlıkları 88
2.8.2.2.1.1.Zımni (Örtük) Sözleşme Teorisi 89
2.8.2.2.1.2.Etkin Ücret Teorileri 89
2.8.2.2.1.3. İçerdekiler- Dışardakiler Teorileri 93
2.8.2.2.2. Mal Piyasalarında Reel Rijitlik ve Yapışkanlık 94
2.8.3.Yeni Keynesyen Eksik İstihdam Teorisi 95

2.9. ARZ YANLI İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM 96
2.9.1.Arz Yanlı İktisat Teorisinin Temelleri 97
2.9.2.Arz Yanlı İktisatın İstihdam Yaklaşımı 98

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ, İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

3.1. KURUMSAL OLMAYAN NÜFUS 99
3.2. TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜNÜN YAPISI 104
3.2.1. Cinsiyet, Eğitim, Yaş Grubu ve Kent/Kır Ayrımına Göre İşgücü 105
3.2.2. İşgücüne Dahil Olmayanlar 112
3.3. TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN YAPISI 119
3.3.1. Cinsiyete ve Yaşa Göre İstihdam 120
3.3.2. Eğitim Durumuna Göre İstihdam 122
3.3.3. Kent/Kır Ayrımına Göre İstihdam 124
3.3.4. İşteki Durumuna Göre İstihdam 127
3.3.5. Sektörlere Göre İstihdam 131
3.3.6. Kayıtdışı İstihdam 134
3.3.7. Eksik İstihdam 137
3.3.8. Çocuk İstihdamı 139
3.3.9. Kamu İstihdamı 141
3.3.10. Engelli İstihdamı 143
3.4. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİĞİN YAPISI 148
3.4.1. Cinsiyete ve Yaşa Göre İşsizlik 150
3.4.2. Eğitim Durumuna ve Kent/Kır Ayrımına Göre İşsizlik 152
3.4.3. Uzun Süreli İşsizler 157
3.4.4. İşsizlik Nedenine Göre İşsizlik 160
3.4.5. Genç İşsizliği 161
3.5. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİĞİN NEDENLERİ 164

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İSTİHDAMA YÖNELİK UYGULANAN POLİTİKALAR

4.1. AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI 170
4.1.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonu 172
4.1.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programı 173
4.1.3. Doğrudan Kamu Sektöründe İstihdam 173
4.1.4. Kamunun Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri 174
4.1.5. Mesleki Eğitim Programları 174
4.1.6. İşsizlere Sağlanan Ödeme Desteği 175
4.2. PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARI 175
4.2.1. İşsizlik Sigortası 175
4.2.2. İşsizlik Yardımı 176
4.2.3. Çalışma Paylaşımı 177
4.2.4. Kıdem Tazminatı 177
4.3. AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ 178
4.3.1 Beyaz Kitap 180
4.3.2. Essen Zirvesi 180
4.3.3. Amsterdam Anlaşması 181
4.3.4. Lüksemburg Zirvesi 182
4.3.5. Lizbon Zirvesi 183
4.3.6. Lizbon Zirvesi Sonrasında Avrupa İstihdam Stratejisinde Yaşanan Gelişmeler 184
4.4. TÜRKİYE'DE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI 187
4.4.1. Kalkınma Planlarında İstihdam 189
4.4.1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) 189
4.4.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) 190
4.4.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) 191
4.4.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) 191
4.4.1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) 192
4.4.1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) 193
4.4.1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) 194

4.4.1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 195
4.4.1.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) 196
4.4.1.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018) 198
4.4.2. İstihdam Hizmetlerinin Yapılandırılmasında Türkiye İş Kurumu 200
4.4.2.1. Aktif İstihdam Politikaları 202
4.4.2.1.1. İşe Yerleştirme Hizmetleri 202
4.4.2.1.2. Aktif İşgücü Piyasası Programları 205
4.4.2.1.3. Toplum Yararına Programlar 206
4.4.2.1.4. Sosyal Yardım – İstihdam Bağlantısının Geliştirilmesi 206
4.4.2.1.5. GAP II Projesi Kapsamında Yürütülen Faaliyetler 207
4.4.2.1.6. Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Beceri'10 Projesi 207
4.4.2.1.7. İş ve Meslek Danışmanlığı Çalışmaları 208
4.4.2.1.8. Uygulanan Diğer Uluslararası Projeler 208
4.4.2.2. Pasif İstihdam Politikaları 210
4.4.2.2.1 İşsizlik Sigortası 210
4.4.2.2.2. Kısa Çalışma Ödeneği 210
4.4.2.2.3. İş Kaybı Tazminatı 211
4.4.2.2.4. Ücret Garanti Fonu Ödemeleri 212
4.4.3. Yatırımları ve İstihdamı Arttırmaya Yönelik Teşvikler 212
SONUÇ 215
KAYNAKÇA 224

ŞEKİLLER

Şekil 1: Beveridge Eğrisi 24
Şekil 2 : Orijinal Philipps eğrisi 27
Şekil 3 : Phillips Eğrisinin Sağa Kayması 28
Şekil 4 : Klasik Modelde Emek Talebi 41
Şekil 5 : Klasik Modelde Emek Piyasası Dengesi 42
Şekil 6 : Keynesyen Modelde Emek Talebi 51
Şekil 7 : Keynesyen Modelde Emek Arzı 52
Şekil 8 : Keynesyen Modelde Emek Dengesi 53
Şekil 9 : Keynesyen Görüşte Gelirin Döngüsel Akışı 53
Şekil 10 : İşçi Yanılma Modeli : Emek Piyasasında Denge 59
Şekil 11 : Adaptif (Uyumcu) Beklentilerle Genişletilmiş Phillips Eğrisi 61
Şekil 12 : Nominal Ücret Sözleşmeleri, Rasyonel Beklentiler ve Para Politikası 87
Şekil 13 :Temiz Olmayan Emek Piyasası 95

TABLOLAR

Tablo 1: Kurumsal Olmayan Nüfusun İşgücü Durumu (15+yaş, Bin) 102
Tablo 2 : Temel İstihdam ve İşgücü Göstergelerinin OECD ile Karşılaştırması 103
Tablo 3 : Temel İstihdam ve İşgücü Göstergelerinin AB ile Karşılaştırması 103
Tablo 4 : Eğitim durumuna ve dönemlere göre işgücüne katılma oranı (%) 107
Tablo 5 : Eğitim durumuna ve dönemlere göre işgücüne katılma oranı (%) 108
Tablo 6 : Yaş grubuna ve dönemlere göre işgücüne katılma oranı (%) 110
Tablo 7 : Yaş grubuna ve dönemlere göre işgücüne katılma oranı (%) 111
Tablo 8 : Eğitim durumuna göre işgücüne dâhil olmayanlar 113
Tablo 9 : Eğitim durumuna göre işgücüne dâhil olmayanlar 114
Tablo 10 : İşgücüne dâhil olmama nedenine göre işgücüne dâhil olmayanlar 116
Tablo 11 : İşgücüne dâhil olmama nedenine göre işgücüne dâhil olmayanlar 117
Tablo12 : Yaş grubuna göre işgücüne dâhil olmayanlar (Bin; 15 + yaş) 118
Tablo 13 : Yaş grubuna göre işgücüne dâhil olmayanlar (Bin; 15 + yaş) 121
Tablo 14 : Eğitim durumuna göre istihdam edilenler (Bin; 15 + yaş) 123
Tablo 15 : Kentlerde Yaş Grubuna ve Yıllara Göre İstihdam Oranı (%) 125
Tablo 16 : Kırda Yaş Grubuna ve Yıllara Göre İstihdam Oranı (%) 126
Tablo 17 : İşteki duruma göre istihdam edilenler (Bin; 15 + yaş; Erkek) 129
Tablo 18 : İşteki duruma göre istihdam edilenler (Bin; 15 + yaş; Kadın) 129
Tablo 19 : İşteki duruma göre istihdam edilenler (Bin; 15 + yaş) 130
Tablo 20 : İstihdamın Sektörel Dağılımı (Bin; 15 + yaş) 133
Tablo 21 : Esas İşlerinden Dolayı Herhangi Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Yıllar ve Cinsiyete Göre İşteki Durumu 136
Tablo 22 : Eksik İstihdam (Bin kişi; +15 Yaş) 138
Tablo 23 : Çocuk İstihdamı (2006-2012; Bin) 141
Tablo 24 : Özrün Türüne Göre Özürlü Nüfus Oranı 145
Tablo 25 : İşgücü Durumuna Göre Engelli Nüfus 146
Tablo 26 : Yaş grubuna ve yıllara göre işsizler (Bin; 15+ yaş) 152
Tablo 27 : Eğitim durumuna ve yıllara göre işsizlik oranı (%) (15 + yaş; Erkek) 155
Tablo 28 : Eğitim durumuna ve yıllara göre işsizlik oranı (%) (15 + yaş; Erkek) 156
Tablo 29 : İş Arama Sürelerine Göre İşsizler (Bin kişi, 15+ yaş) 159
Tablo 30 : Aradıkları işin türüne ve yıllara göre işsizler (Bin; 15 + yaş) 160
Tablo 31 : İşsizlik nedenine ve yıllara göre işsizler (Bin; 15 + yaş) 161
Tablo 32 : 15-24 Yaş Grubundaki Nüfusun Yıllar Ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu (Bin kişi) 164

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	**:** Avrupa Birliği
ABD	**:** Amerika Birleşik Devletleri
A.e	**:** Aynı eser
AET	**:** Avrupa Ekonomik Topluluğu
A.g.e.	**:** Adı geçen eser
A.g.m.	**:** Adı geçen makale
AİS	**:** Avrupa İstihdam Stratejisi
AİPP	**:** Aktif İşgücü Programları Projesi
A.K.	**:** Avrupa Komisyonu
A.m.	**:** Aynı makale
Ar-Ge	**:** Araştırma- Geliştirme
ÇSGB	**:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EUROSTAT	**:** European Community Statistical Office - Avrupa İstatistik Ofisi
GAP	**:** Güneydoğu Anadolu Projesi
GSMH	**:** Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	**:** Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	**:** International Monetary Fund - Uluslararası Para Fonu
ILO	**:** International Labour Union - Uluslararası Çalışma Örgütü
IPEC	**:** International Programme on the Elimination of Child Labour - Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi Uluslararası Programı
İ.İ.B.F.	**:** İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İ.İ.B.K.	**:** İş ve İşçi Bulma Kurumu
İSMMO	**:** İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası
İŞKUR	**:** Türkiye İş Kurumu
İTO	**:** İstanbul Ticaret Odası
KOBİ	**:** Küçük Orta ve Büyük İşletmeler
MİT	**:** Milli İstihbarat Teşkilatı
NAIRU	**:** Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment - Enflasyonu Hızlandırmayan İşsizlik Oranı
OECD	**:** The Organisation for Economic Co-operation and Development - Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OPEC	**:** Organization of Petroleum Exporting Countries - Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
ÖİB	**:** Özel İstihdam Bürosu
TBMM	**:** Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	**:** Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	**:** Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TÜHİS	**:** Türkiye Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TÜİK	**:** Türkiye İstatistik Kurumu

TİSK	**:** Türkiye İşçi Sendikaları Konferedasyonu
TOBB	**:** Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TOBB ETÜ	**:** Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
TÜSİAD	**:** Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
s.	**:** Sayfa
vb.	**:** Ve benzeri
vd.	**:** Ve diğerleri
Vol.	**:** Volume

GİRİŞ

Günümüzde, küreselleşme ile toplum ve devletler arasındaki iletişim ve etkileşim derecesi giderek artarak "karşılıklı bağımlılık" haline gelmekte ve bu bağlamda tüm dünyada yaşanan sorunlara ortak çözümler üretilmeye çalışılmaktadır. Nitekim dünyada istihdam bireylerin yaşamında önemli olduğu kadar toplumsal yaşamda da önemini korumakta ve Dünya Bankası tarafından 17 Ekim 2012 tarihinde yayımlanan 2013 Dünya Kalkınma Raporunun (World Development Report) konusunu da ekonomik ve sosyal kalkınmanın temel taşı olan "istihdam" oluşturmaktadır. Raporda dünya genelinde 3 milyardan fazla insanın çalıştığı ve bunun neredeyse yarısını kırsal kesimde, ev işletmelerinde, gündelik veya mevsimsel işlerde çalışanların oluşturduğu ve çoğunluğu genç olmak üzere 200 milyon işsizin aktif olarak iş aradığı belirtilerek sorunun ciddiyeti ve önemi vurgulanmıştır.

Ülkemizde de benzer sıkıntılar yaşanmaya devam etmekte ve güncelliğini korumaktadır. Bu kapsamda dört bölüm halinde hazırlanan tezin birinci bölümünde işsizliğin ve istihdamın tanımı yapılmış, çeşitleri incelenmiş ve iktisat teorisinde doğal işsizlik oranı (NAIRU), Phillips Eğrisi gibi işsizlikle ilişkilendirilen kavramlara yer verilmiştir.

İkinci bölümde istihdam politikalarının oluşturulmasında teorik temeller sağlayan istihdam teorilerinin günümüze kadar gelişimi, geleneksel iktisat teorisinden başlanarak şekiller yardımıyla açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde istihdamın yapısal olarak incelenmesi, ekonominin istihdam yaratma kapasitesinin belirlenmesi ve işsizlikle mücadele politikalarına yön vermesi açısından önem taşıdığından Türkiye'nin istihdam ve işsizlik yapısı TÜİK verileriyle ortaya konulmuş ve işsizliğin nedenlerine yer verilmiştir.

Dördüncü bölümde ise öncelikle aktif ve pasif istihdam politikaları tanımlanarak dünyada uygulanan politika araçları açıklanmıştır. Sonrasında, AB'ye aday olmamız nedeniyle ülkemizin kurumsal ve yasal mevzuatı ile istihdam hedeflerinin AB ile uyumlaştırılması gerektiğinden, Avrupa İstihdam Stratejisinin gelişimi ve bu doğrultuda AB istihdam yaklaşımları incelenmiştir. Ardından

cumhuriyetimizin kuruluşundan günümüze kadar uygulanan istihdam politikaları, kalkınma planları ile İŞKUR'un yeniden yapılandırılması sonrasında İŞKUR'ca yürütülen çalışmalar ekseninde değerlendirmiş, istihdam yaratılmasında önemli yeri olan yatırım ve teşviklere kısaca yer verilmiştir.

Tezin amacı ekonomik, sosyal ve psikolojik yönleriyle konuyu farklı açılardan ve geniş kapsamda incelemek ve soruna hem makro hem mikro düzeyde çözüm geliştirmeye çalışmaktır. Makro düzeyde kısa dönemde sürdürülebilir büyümenin sağlanması ve dolayısıyla yatırımların desteklenmesi ve teşviki, uzun dönemde ise eğitimin niteliğinin geliştirilmesi, işgücü düzenlemelerinin esnekleştirilmesi, kayıtdışı istihdamın önlenmesi, özel ve kamu istihdam kurumlarının etkinleştirilmesi önem taşımaktadır. Mikro düzeyde ise kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, engelliler vb. dezanvajlı işgücüne yönelik programların etkili olacağı düşünülmektedir. Ne var ki, her alanda baş döndürücü bir değişimin yaşandığı ülkemizde, sorunlar ve çözüm önerileri toplumdan topluma, dönemden döneme hızla güncelliğini yitirdiğinden insanın olduğu yerde tek bir reçetenin olmadığı ve işgücü piyasası araştırmaları göstergeleri doğrultusunda istihdam politikalarının sürekli gözden geçirilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM
İSTİHDAM VE İŞSİZLİKLE İLGİLİ KAVRAMLAR

1.1. İSTİHDAM KAVRAMI

İstihdam kavramı iktisat teorisinde iki anlamda kullanılmaktadır. Geniş anlamda istihdam, üretim faktörlerinin fiili olarak üretime katılmasıdır. İstihdam kavramı bütün üretim faktörlerini içeren bir muhtevaya sahip olmasına rağmen, daha çok işgücünün üretime katılması anlamında kullanılmaktadır. Çünkü işgücü istihdam edildiği taktirde diğer üretim faktörlerinin de istihdam edildiği varsayılır.[1] Bu çalışmada da istihdamdan kastedilen yalnız emek faktörünün üretimde kullanıldığı dar anlamda istihdamdır.[2]

Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (International Labour Organization-ILO) göre ise istihdam, milli gelire katkıda bulunan, ücretli olarak başkası adına ya da kendi hesabına çalışan belirli bir yaş grubu üzerindeki insanlardır.[3]

TÜİK'in tanımlamasında istihdam edilen nüfus, işbaşında olanlar ve işbaşında olmayanlar grubuna dahil olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfustur.

İş başında olanlar, ücretli, maaşlı, yevmiyeli, kendi hesabına, işveren ya da ücretsiz aile işçisi olarak referans dönemi içinde en az bir saat bir iktisadi faaliyette bulunan kişilerdir.

İş başında olmayanlar ise işi ile bağlantısı devam ettiği halde referans haftası içinde çeşitli nedenlerle işinin başında olmayan kendi hesabına veya işveren olarak çalışanlardır.[4]

"Günlük yaşam gereksinimleri, yasal bir düzenlemeye dayalı olarak kurulan özel ya da tüzel kurum/kuruluşlarda kısmen ya da tamamen karşılanan, bireysel karar

[1] Kemal Yıldırım, Doğan Karaman, Murat Taşdemir, **Makro Ekonomi**, Ed. Kemal Yıldırım, 9. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2010, s. 21.
[2] Cafer Unay, **Makroekonomi,** 5. Baskı, Bursa, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1993, s.239.
[3] Batu Tunay, **Makro Ekonomi Teori ve Politika**, Arıkan Basım, 2007, s.44.
[4] TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması Mikro Veri Seti 2011 (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html (28.10.2013)

ve davranışlarında yetkili otoritenin kurallarına kısmen ya da tamamen bağımlı olarak hareket eden, ancak bireysel harcamalarına karar verebilen kişilerin yaşamlarını sürdürdükleri alanlarda yaşayan nüfusa kurumsal nüfus denir. Bu tanıma göre; okul, yurt, otel, çocuk yuvası, huzurevi, hastane ve hapishane ile kışla ve ordu evlerinde ikamet edenler kurumsal nüfusa dahildir ve bu kişiler hanehalkı işgücü anketinde kapsam dışı tutulmuştur."[5] "Kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus kurumsal olmayan nüfus içerisindeki 15 ve daha yukarı yaştaki nüfustur."[6]

1.1.1. İstihdam Oranı

İstihdam oranı (istihdam haddi), kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusun yüzde kaçının istihdam edildiğini ifade etmektedir.

İEO = (İES / KON) x100 formülü ile hesaplanmaktadır.

İEO = istihdam (edilenlerin) oranı
İES = istihdam edilenlerin sayısı
KON = kurumsal olmayan çalışma çağındaki (15+) nüfus

1.1.2. İstihdam Çeşitleri

1.1.2.1. Tam İstihdam

Tam istihdamın biri geniş diğeri dar iki anlamı vardır. Geniş anlamda tam istihdam denildiğinde bir ekonominin emrindeki her türlü kaynağın üretime koşulması hali ifade edilir. Emek, sermaye, doğal kaynaklar ve teknolojik imkânların tamamından tam olarak yararlanmak demektir. Tam kullanmak bunların hepsinin üretime koşullanmasını, etkin kullanmak ise en düşük maliyetle en yüksek verimi alacak şekilde planlanmasını ifade eder.

[5] TÜİK, İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi – 1, 2007, s.8.
[6] TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması Mikro Veri Seti 2011 (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html (30.10.2013)

Dar anlamda tam istihdamdan anlaşılması gereken ekonominin emrindeki insan kaynaklarının tam kullanılmasıdır.[7] Bir bakıma tam istihdam işgücünün istihdam hacmine eşit olduğu ekonomik bir durumdur. Makro düzeyde toplam işgücü talebinin toplam işgücü arzına eşit olması, çalışma arzu ve yeteneğinde olan kimselerin topluca üretime katılabilmesidir.

Tam istihdam yani %100 oranında istihdam teorik bir durum olup hem olanaksız hem de sakıncalıdır. Olanaksızdır çünkü her ekonomide işkolu, işyeri, meslek ve bölge değiştirmeleri nedeniyle sürekli bir işsizlik ve iş arayan bir kitle vardır. Sakıncalıdır çünkü; yeni kuruluşlar olanaksız olur, yeni meslekler oluşmaz, bu nedenle de ekonomik dinamizm frenlenir. Bir ekonomide emek talebi emek arzını aştığı vakit bile, ekonominin bünyesine göre % 2 – 6 oranında bir işsizliğin bulunması mümkündür. Tam istihdamın ana niteliği çalışma arzu ve gücüne sahip kimselerin uzun bir süre beklemeksizin iş bulabilmeleridir.[8]

1.1.2.2. Eksik İstihdam

Eksik istihdam, fiili çalışma süresi gerekli çalışma süresinden daha az olanlar ve iş arayanların olduğu bir ekonomik durumdur. Referans döneminde ekonomik ve teknolojik nedenlerle 7 günde 40 saatten daha az çalışan, mevcut işinde ya da ikinci bir işte daha fazla çalışmaya müsait kişilerden oluşur.[9] Eksik istihdamda ekonomik faktörlerin tayin ettiği istihdam hacmi çalışma arzu ve gücünde olanların ancak bir kısmını üretime katabilir. Fiili istihdam hacmi tam istihdam hacmine erişememiş, yani tüm işgücü üretime katılamamıştır. Bu durumda işgücünün bir kısmı piyasadaki ücret ve çalışma koşullarında iş aradığı halde bulamamaktadır.[10]

TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketinde eksik istihdam iki ayrı grupta ölçülmekte ve bu iki grubun toplamı eksik istihdamı oluşturmaktadır.

---

[7] Emin Ertürk, **Makro İktisat Küresel Ekonomide Makroekonomik Analize Giriş,** 1. Baskı, Alfa Yayınları, 1999,s.297.
[8] Unay, a.g.e.,s.244.
[9] Uğur Selçuk Akalın, **Makro Ekonomik Modeller ve İktisat Politikaları**, İstanbul, Set Yayınları, 2003, s.37.
[10] Unay, a.g.e.,s.245- 246.

i) Görülebilir eksik istihdam: Referans döneminde ekonomik nedenlerle 40 saatten daha az süre çalışıp mevcut işinde ya da ikinci bir işte daha fazla süre çalışmaya müsait olan kişilerdir. Ekonomik nedenler şunlardır:

- Teknik veya ekonomik nedenlerle geçici iş yavaşlatılması veya durdurulması,
- İş olmadığından,
- Tam gün iş bulamadığından,
- İş son hafta içinde başladı ve/ veya bitti.

ii) Diğer nedenlerle eksik istihdam: Görülebilir eksik istihdam dışında kalanlardan mevcut işinden elde ettiği gelirin azlığı ya da kendi mesleğinde istihdam edilmediği gibi nedenlerle mevcut işini değiştirmek istediği ya da ikinci bir iş aradığını bildiren kişilerdir.

Eksik istihdam oranı, eksik istihdamdakilerin toplam işgücü içindeki oranıdır.

EİO = (EİS / İG) x100 formülü ile hesaplanmaktadır.

EİO = eksik istihdamın oranı
EİS = eksik istihdamdakilerin sayısı
İG = işgücü[11]

1.1.2.3. Aşırı İstihdam

Kullanılan üretim faktörleri tam istihdam durumunda olmasına rağmen, üretilen mal ve hizmet miktarı toplam talebi karşılamıyorsa, aşırı istihdamdan söz edilir. Aşırı istihdam durumunda girişimciler mevcut talebi karşılamak için kapasitelerinin üstünde ve koşullar elveriyorsa vardiya yöntemi ile çalışarak daha fazla üretim faktörü talep edeceklerdir. Üretim faktörlerini istenildiği zaman sınırsız bir şekilde artırma mümkün olmadığından, dış ülkelerden faktör temini yoluyla mevcut talebin giderilmesine çalışılacaktır.

[11] TÜİK, a.g.e., s.26- 27.

Aşırı istihdam durumunda bulunan bir ekonomide enflasyonist baskının ortaya çıkması olası bir durumdur. Çünkü toplam talebin, toplam arzdan fazla olması fiyatları yukarı çıkmasını sağlayacaktır. Meydana gelen bu enflasyona "talep enflasyonu" denmektedir. Toplam arzın toplam talebi karşılayamadığı bu durumda, ülkenin sahip olduğu ekonomik kaynakların üretim faktörü haline dönüştürülmesi zaman alacağından, üretim faktörleri fiyatları yükselecektir. Bununla birlikte aşırı talebi karşılamak için firmalar, daha düşük kalitede üretim faktörlerini kullanma yoluna gideceklerdir. Böylece faktörlerden bir kısmı sabitken diğer bir kısmını artırmanın belirli bir düzeye kadar artması bu düzeyden sonra verimliliğin azalmasına neden olacaktır. Bu nedenle üretilen ürünlerin maliyetleri yükselecektir. Bu da fiyatlar genel düzeyinin artmasına yol açarak "maliyet enflasyonu" dediğimiz olguyu ortaya çıkaracaktır.[12]

1.1.3. Kayıtdışı İstihdam

Kayıtdışı istihdam kavramı ilk kez ILO'nun düzenlediği Dünya İstihdam Programı (World Employment Programme) kapsamındaki Kenya Raporunda enformel sektör olarak kullanılmıştır. Raporda formal (kayıtlı) sektör tarafından karşılanamayan açık işsizliğin enformal (kayıtdışı) sektör tarafından emildiği ve kırsal alandan şehirlere göçün beklenen miktarda açık işsizliğe yol açmadığı saptanmıştır.

"Kayıtdışı istihdam hem resmi, hem gayri resmi sektörde, hem de kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde kendi adına ya da ücretli olarak çalışan ve faaliyetleri kamu kayıtlarına ve istatistiklere yansımayan ve de istatistiksel olarak da tam hesaplanamayan istihdam şekillerinin bütünüdür."[13]

"Kayıtdışı istihdam; istihdam faaliyetlerinin (üretim ve hizmet) resmi belgelere dayandırılmaması ve böylece resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda

[12] Tevfik Pekin, **Makro Ekonomi**, İzmir, Zeus Kitabevi, 2. Baskı, 2007, s.102.
[13] Erkan Karaarslan, "Kayıtdışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri", **Mali Hizmetler Derneği,** Yayın No:7, Ankara, 2010, s.13.

vergisel ve zorunlu sosyal yükümlülüklerde dahil olmak üzere tüm yükümlülüklerin, mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanının dışına çıkarılmasıdır."[14]

1.2. İŞSİZLİK KAVRAMI

1.2.1. İşsizliğin Tanımı

İşsizlik, modern devletin kurulmasıyla beraber hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ekonomilerin en önemli sorunlarından biri olmuştur. İşgücünden üretim amacıyla yararlanılmasından bu yana alınan tüm ekonomik ve sosyal politika önlemlerine rağmen gittikçe etkisini artırmış, ekonomik sistemi ve sosyal yapıyı olumsuz yönde etkileyerek hem bireysel ve hem toplumsal sonuçlara yol açmıştır.[15]

İşsizlik stok bir kavram olup belirli bir zaman anına ilişkin miktarı (işsiz sayısı) ölçer. Kurumsal olmayan sivil nüfusun kapsadığı çalışanlar, işsizler ve işgücünde olmayanlar arasında sürekli bir hareket vardır. İşgücünde olmayanların bir kısmı işgücüne yeni katılırlar. Bu yeni katılımcılar ya iş bularak çalışan konumuna veya iş bulamayarak işsiz konumuna gelirler. Buna karşılık çalışanların bir kısmı emekli olarak işgücünde olmayanlara, bir kısmı işlerinden çıkarılarak veya işlerinden ayrılarak işsiz olanlara dahil olurlar. İşsizlerin bir kısmı ise iş bularak çalışan durumuna ve bir kısmı iş bulmaktan ümidini keserek işgücünde olmayan durumuna gelirler ki bu sonunculara cesareti kırılan işçiler denir.[16] Kurumsal olmayan sivil nüfus içindeki bu hareketler işsizlik havuzuna benzetilir. Nasıl ki bir havuzun içine akan su, havuzun dışına akan suyu aştığında havuzdaki su yükselirse, benzer şekilde işsizlik havuzuna giren işsizler de bu havuzdan çıkanları aştığında işsiz stokuna ilaveleri oluşturarak işsizlik düzeyini yükselmektedir.[17]

İşsizlik kavramı geçmiş dönemlerden itibaren kullanılmaktadır. Ancak tanımın içeriğinin değişen koşullarla birlikte farklılaştığı söylenebilir. 1800'lü yıllara bakılacak olursa yapılan işsizlik tanımlamalarında; kişinin herhangi bir becerisi

[14] İbrahim Uğur, "Kayıtdışı Ekonominin İstihdam Üzerine Etkileri", **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilimdalı Yüksek Lisans Tezi,** Ankara, 2007, s.38.
[15] Cahit Aydemir, "Türkiye İşgücü Yapısı ve Kırsal Alan", **Atatürk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi,** Cilt 27, Sayı 1, 2013, s.116.
[16] Erdal Ünsal, **Makro İktisat**, Ankara, 7. Baskı, İmaj Yayınevi, 2007, s.88.
[17] J.S.Sloman, Çev. Ahmet Çakmak, **İktisat Makro**, İstanbul, Bilim Teknik Yayınevi, 2004, s.46

olmaması dolayısıyla meslek edinememiş ya da sosyal uyumsuzluk gibi sebeplerden iş sahibi olamamış kişilere işsiz denildiğini görmekteyiz. Tanım itibariyle ortaya çıkan işsizlik olgusu tamamen kişinin kendi kusurundan kaynaklanan sebeplerden meydana gelmektedir. Günümüzde yapılan tanımlamalarda ILO'nun Cenevre'de 1982 yılında yaptığı işsizlik tanımı temel belirleyicidir.[18]

ILO kriterlerine göre bir kişinin işsiz olarak tanımlanabilmesi için, bu kişinin durumu aşağıda sıralanan üç koşulu birlikte sağlamalıdır. Çalışabilir çağdaki kurumsal olmayan nüfusa dahil olan kişilerden (15 ve daha yukarı yaş);

a) Referans döneminde bir işi olmayan

b) Bir iş arayan ve bu konuda bir girişimde bulunmuş olan,

c) İş bulduğu taktirde işbaşı yapabilecek durumda olanlar işsiz olarak tanımlanır.

Ayrıca, bir iş aramayan, ancak bir iş bulmuş, başlamak için bekleyen ve iki hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kişiler de işsiz kabul edilmektedir.

İşsizlik üretim faktörlerinden emeğin üretime katılmaması durumunu ifade etmek için kullanılabilir. En yaygın tanımıyla çalışma istek ve arzusunda bulunduğu halde cari ücret düzeyinden iş bulamayanlara işsiz denilmektedir. Başka tanımlara bakılacak olursa; çalışmak amacı ile işgücü piyasasına dâhil olan emeğin çalışma koşullarına sahip olamamasıdır. Diğer bir ifade ile; ülkede çalışabilecek durumda olduğu halde çalışma tercihinde bulunmayanlara işsiz denilmektedir. AB ülkelerinde ise işsizlik; işgücü bürolarına ve işçilere yardım bürolarına kayıtlı kişilerin iş bulamaması durumudur. Bununla beraber mevcut işlerini her an değiştirebilecek ve başka bir işe geçebilecek kimseler de işsiz olarak kabul edilmektedir.[19]

TÜİK'in yapmış olduğu işsizlik tanımında ise "Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiç bir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için

[18] Seda Bayraktar, Ahmet İncekara, "Türkiye'nin Genç İşsizlik Profili", **Çalışma İlişkileri Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 2013, s.16.
[19] Bayraktar, İncekara a.g.e. s 16-17

son üç ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan tüm kişiler işsiz nüfusa dâhildirler" denilmektedir.[20]

1.2.2. İşsizliğin Çeşitleri

Literatürde işsizliğin çeşitleri konusunda farklı sınıflandırmalar yapılmış, işsizlik türleri hakkında çeşitli yaklaşımlar ileri sürülmüştür. Bu çalışmada işsizlik genel olarak açık işsizlik, gizli işsizlik ve sürekli durgunluk işsizliği şeklinde tasnif edilecektir.

1.2.2.1. Açık İşsizlik

"Açık işsizlik kavramı, çalışma gücü ve arzusu olduğu halde, cari ücret seviyesinde iş arayıp da bulamayanların toplamının oluşturduğu işsiz kitleyi ifade etmektedir. Diğer bir ifade ile, bir kişinin para kazanmak veya geçimini sağlamak üzere yapacağı bir işinin olmaması durumudur."[21]

1.2.2.1.1. Friksiyonel İşsizlik (Geçici – Arızi İşsizlik)

İnsanların ihtiyari olarak iş değiştirirken veya yeni bir işe girmeyi beklerken çalışmamalarından doğan bir işsizliktir. İnsanların daha iyi bir işe girmek için iş beklemeleri olarak tanımlamak da mümkündür. [22] Emek piyasasının yeteri kadar saydam olmaması nedeniyle emek arz ve talep edenlerin buluşması gecikebilir.

İnsanlar işlerinden ayrıldıklarında, gönüllü olarak veya atılarak ya da emekli edilerek ve yeni bir iş aradıkları süre içinde işsiz kaldıklarında söz konusu olur. Boş iş olduğu halde, ilk başvurdukları işe girmeyebilirler. İşveren de daha iyi nitelikli birisine rastlamak umuduyla aramayı sürdürebilir. Benzer şekilde işsiz kişiler de kendilerine önerilen işi kabul etmeyip daha iyi bir iş bulma umuduyla aramaya devam edebilirler.

---

[20] TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması Mikro Veri Seti 2011 (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html (10.10.2013)

[21] Yasemin Uyar Bozdağlıoğlu, "Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları", **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 20, 2008, s.47.

[22] Tunay, a.g.e., s.47.

Sorun bilginin yetersiz olmasıdır. İşverenler ne tür işçilerin olduğu konusunda tam olarak bilgiye sahip olmadıkları gibi, işçiler de ne tür işler olduğu ve bunların neleri gerektirdiği konusunda tam olarak bilgi sahibi değildirler. Bu nedenle hem işverenlerin hem de işçilerin aramaları gerekir. İşverenler doğru işçiyi, işçiler ise doğru işi ararlar.

İş aramak zaman alıcıdır. Kişilerin iş arama süresi uzadıkça kendilerine yapılan ücret teklifleri de artabilecektir. Ancak insanlar ilk iş aramaya başladıklarında iyi bir ücret konusundaki beklentileri yüksektir. İşsiz kalma süreleri uzadıkça iş bulma konusunda giderek daha endişeli hale gelirler ve giderek daha düşük ücretleri kabul etmeye razı olurlar.[23]

Arızi işsizlik ortamında aslında ekonomiler işsizliği emecek iş imkânlarını sağlamaktadır. Ancak emek arz ve talebinin buluşamaması nedeniyle işsizlik ortaya çıkmaktadır. Friksiyonel işsizlik kişiler açısından geçici bir nitelik taşır. Ekonomi bir bütün olarak bünyesinde daima belirli bir friksiyonel işsizliği barındırır.[24]

1.2.2.1.2. Mevsimsel İşsizlik

Belli mevsimlerde ortaya çıkan doğal koşullar ya da sosyal olaylar nedeniyle üretimin azalmasına ve ekonomik faaliyetin düşmesine paralel olarak ortaya çıkan işsizliğe mevsimlik işsizlik denir. Bazı faaliyetler (turizm, inşaat vb.) belli mevsimlerde genişler ve belli mevsimlerde daralır, duraklar.[25]

Turizm, inşaat ve tarım gibi sektörlerde üretim düzeyi ve buna bağlı olarak da işsizlik oranı mevsimsel olarak dalgalandığından, üretimin mevsimsel olarak arttığı dönemlerde çalışan kişilerin önemli bir kısmı, izleyen dönemde işlerini kaybederler ve üretim düzeyi bir sonraki dönemde artana kadar işsiz kalırlar. Gelişmiş ve sanayi üretiminde ileri olan ülkelerde ise mevsimsel işsizlik, sınai üretimin yapısından kaynaklanan mal talebindeki değişmelerden ileri gelmektedir. Bu sebeple ekonomisi tarıma dayalı azgelişmiş ülkelerde mevsimsel işsizlik, gelişmiş ülkelerin aksine

[23] Sloman, a.g.e., s. 53-54.
[24] Merih Paya, **Makro İktisat**, İstanbul, Filiz Kitabevi,2007, s.37.
[25] Unay, a.g.e., s.248.

malın talebi ile değil tarımsal üretimin yapısı yani arzı ile ilgili olup, üretimdeki mevsimsel değişmelerden kaynaklanmaktadır.[26]

1.2.2.1.3. Konjonktürel İşsizlik (Dönemsel İşsizlik)

Ekonominin tam istihdama yaklaşarak yatırımların ve sermaye verimliliğinin arttığı, paranın değerinde istikrar sağlandığı ve bu gelişmeler doğrultusunda tüketim hacminin genişlediği dönemler yüksek konjonktür; üretim faktörlerinin tam olarak kullanılamadığı ve paranın istikrarını kaybettiği dönemler alçak konjonktür dönemleridir. İşte konjonktürel gelişmeler doğrultusunda, alçak konjonktür dönemlerinde toplam talepteki daralmaya bağlı olarak ve yüksek konjonktür dönemlerinde aşırı üretim kaynaklı olarak ortaya çıkan işsizlik türüne konjonktürel işsizlik adı verilmektedir. Konjonktürel işsizliğe, reel GSMH'nin efektif talep yetersizliği nedeniyle potansiyel (tam istihdam) GSMH'nin altında kalması sebep olmaktadır.[27]

Bu işsizlik türü mal piyasalarındaki talep yetersizliğinin emek piyasasına yansıması şeklinde ortaya çıktığındanr bazı literatürde Keynesçi İşsizlik olarak da tanımlanmaktadır.. Bu durumda mal ve emek piyasasında arz fazlası yani talep açığı bulunmakta olup gayri iradi işsizlik söz konusudur. Konjonktürel işsizlikte işverenler cari fiyatlarda ve ücretlerde üretimi genişletmeye hazır olmakla birlikte talep yetersizliği üretimin genişlemesini engeller.[28] Bu nedenle "satın alma gücüyle desteklenen efektif talebin azalmasıyla, cari fiyat ve ücret düzeyinde artışı imkân dâhilinde olmasına rağmen ulusal üretimin ve sonrasında da istihdam düzeyinin düşmesi olarak da ifade edilebilecek konjonktürel işsizliğe bu nedenle talep esnekliğine bağlı işsizlik de denilmektedir."[29]

Konjonktürel nitelikte olan bir diğer işsizlik türü Klasik İşsizlik olarak bilinir. Bu işsizlik türünde cari fiyat ve ücret düzeyinde girişimcilerin üretimi kârlı bir

[26] Bozdağlıoğlu, a.g.e., s.48.
[27] Noyan Aydın, "İşsizlik, Beveridge Eğrisi ve İşgücü Piyasasına İlişkin Bir Değerlendirme", (Çevrimiçi) http://sbe.dpuedu.tr/dergi/32/cilt2 (12.10.2013), s.122.
[28] Paya, a.g.e., s.37.
[29] Aydın, a.g.e., s.122.

şekilde artırmaları mümkün değildir. İşsizliğin azalması için rantabilitenin girişimciler lehine değişmesi, yani ücretlerin düşmesi gerekmektedir.[30]

Keynesyen iktisatçılarca yatırım ve tüketim harcamalarındaki düşüşle ve klasik okul savunucularınca da para arzındaki daralmanın neden olduğu düşünülen toplam talepteki daralmayla fiyatlar genel düzeyinin düşmesi emeğin marjinal gelirini ve dolayısıyla da marjinal ürün gelirini düşürecek ve emek talebini azaltacaktır. Bu sebeple depresyon dönemlerinde mal stoklarında artış ve üretimde daralma, ekonomideki üretimlerin büyük ölçekte dış pazara yönelik olması, savaş ve petrol şokları gibi durumlarda girdi fiyatlarındaki anormal artışların toplam talebi düşürmesi vb. sebepler konjonktürel işsizliğe yol açabilmektedir. [31]

1.2.2.1.4. Teknolojik İşsizlik

Teknolojik gelişme ile birlikte iş verimliliğinin artması, büyüme oranlarının sabit kalması sonucu çıkan işsizlik türüdür. Bilindiği gibi üretim faktörlerinin en önemli iki tanesi olan emek ve sermaye arasında ikame ilişkisi vardır. Öyleyse teknolojinin ilerlemesine paralel olarak işgücünün yerini makine alabilir ve daha verimli yöntemlere geçebilir. Teknolojik işsizliğin hacmi, bir yandan makinenin emeğe ikamesine öte yandan işçilerin yeni yöntemleri bilmemelerine bağlıdır.[32]

Azgelişmiş ülkelerde sermaye birikimi arttıkça, sermaye-yoğun üretim tekniğine geçilmekte ve bu teknikte belli bir sermaye miktarı eskisinden daha az işgücü kullanımını gerektirdiğinden zaman içinde sermaye birikimi işsizliği daha da artırabilmektedir. Bu durum, gelişmiş ve azgelişmiş tüm ülkelerde de yaşanmakla beraber, az gelişmiş ülkelerde etkileri daha ciddi boyutta hissedilmektedir. Teknoloji ve teknik bilgi kapasitesine sahip ülkeler işsiz kalan işgücüne yaratılan yeni sektörler ile iş olanakları sağlayabilmekteyken, teknolojik işsizliğin hacmi bir yandan makinenin emeğe ikamesine, diğer yandan işçilerin yeni yöntemleri bilmelerine bağlı olduğundan az gelişmiş ülkelerde hemen yeni iş imkânları yaratılamamaktadır.[33]

---

[30] Paya, a.g.e., s.37.
[31] Aydın, a.g.e., s.122-123.
[32] Unay, a.g.e. s.48
[33] Bozdağlıoğlu, a.g.e., s.48-49

1.2.2.1.5. Yapısal (Bünyevi - Strüktüel) İşsizlik

Yapısal işsizlik gerek az gelişmiş gerekse gelişmiş ülkelerin işgücü piyasalarında, iş arayan mevcut işgücü arzı ile açık işlerin yani işgücü talebinin eş anlı eşleşememesiyle meydana gelmektedir. Emek piyasasının genelinde değil emek piyasasının sadece belirli kesimlerinde ortaya çıkar. Emek piyasasının genelinde dengesizliğe sebep olacak unsur bulunmamasına rağmen, tekil piyasalardaki uyumsuzluklar nedeniyle toplam emek arz-talebinin örtüşememesi halinde yapısal işsizlikten söz edilir. Yapısal işsizlik emek-arz profilindeki farklılaşmadan ve bu farklılaşmayı tasfiye edecek uyum süreçlerinin yani emek mobilitesinin zayıflığından kaynaklanmaktadır. Bu işsizlik emek piyasasının; bölgesel, sektörel, meslek, cinsiyet ve yaş grubu özelliklerine göre oluşmuş alt gruplarında ortaya çıkar ve uzun süre etkisini gösterir.

Yapısal işsizliğin değişik sebepleri vardır. Mal talebinin yapısında veya teknolojide meydana gelen değişimler emek talebinin yapısını değiştirir. Teknolojik gelişme sektörlere göre farklılıklar arz eder. Örneğin, tarım kesiminde, emek verimliliği hızlı artışlar sergiler, buna karşılık tarımsal üretime olan talep yeterli hızla gelişmeyebilir. Bu durumda, tarımsal istihdamda daralmanın ortaya çıkması, yani işsizliğin oluşması kaçınılmazdır. Bunun bir örneği de para makinelerinin sayısının artması ile telefon ve internet bankacılığının gelişmesi sonucunda bankacılık sektöründe ortaya çıkan iş kayıplarıdır.

Aynı şekilde uluslararası iş bölümünün gelişme sürecinde ortaya çıkan arz ve talep kaymaları, bir ülkede yapısal nitelikte işsizliğe neden olabilir. Günümüzün gelişmekte olan bazı ülkeleri, gelişmiş ülkeler karşısında bazı avantajlar yakalamışlardır ki, bu durum endüstri ülkelerinde belirli sektörlerin daralması dolayısıyla işsizliğe sebep olmaktadır. Örneğin ham madde-çevre yoğun (ki bunlara Ricardo malları denilmektedir) sektörler ile, emek yoğun üretim yapan, vasıflı işçi gerektirmeyen (Heckscher – Ohlin malları üreten) sektörler gelişmiş ülkelerde gerilemektedir. Günümüzde bu avantajlarını tutarlı politikalarla tamamlayan ve Asya

Kaplanları olarak da anılan ülkeler, gelişmiş ülkelerin bu piyasalarında büyük paylar edinip işsizliğe yol açmışlardır.[34]

Yapısal işsizliğin düzeyini belirleyen iç faktör vardır:

- Endüstrinin Bölgesel Yoğunluk Derecesi: Endüstriler belirli bölgelerde yoğunlaştıkça bu endüstrilerin gerilemesi halinde ortaya çıkacak yapısal işsizlik düzeyi de artacaktır.
- Ekonomide Arz ve Talebin Değişme Hızı: Teknolojik değişim ya da tüketici tercihlerindeki değişme hızı arttıkça işten çıkarmalar da artacaktır.
- Emeğin Akışkansızlığı: İşçiler yeni işe girmeye ne kadar isteksizse ya da ne kadar giremeyecek durumdaysa yapısal işsizlik de o kadar yüksek olacaktır. [35]

Çok değişik şekilde ortaya çıkabilecek yapısal işsizlik, uzun süreli ve inatçı bir nitelik taşır, topluma sancılı dönemler yaşatır. Özellikle iktisadi büyümenin yavaşladığı dönemlerde, yapısal işsizlik sorunu ciddi boyutlara ulaşmaktadır.

1.2.2.2. Gizli İşsizlik

İşsizlik türleri içinde diğerlerinden nitelik itibarı ile farklı bir biçim gösteren gizli işsizlik, aslında işsizliğin bir türü olmakla beraber, onun özel bir durumunu ifade eder. İşgücünün marjinal verimliliğinin sıfır olması halini ifade eden gizli işsizlikte, işyerinde işçilerden bir kısmı işten çekildiği halde üretimde herhangi bir azalma yaşanmamakta, yani kişiler açık şekilde işsiz görünmemelerine rağmen gerçekte üretime hiçbir katkıları olmamaktadır. Başka bir ifadeyle toplam çıktı miktarında bir değişme olmaksızın, bir işletmeyi veya ekonomik sektörü terk eden işçilerin toplam sayısı, gizli işsizlik miktarını vermektedir. Bir endüstride ücreti belirleyen emeğin verimliliği olduğundan işçinin almakta olduğu ücret, işçinin verimliliğinden yüksek ise gizli işsizlik söz konusu olacak ve verimlilik ücretten düşük olduğunda girişimci için bir zarar ortaya çıkacaktır. Diğer işsizlik türlerinde iş

[34] Paya, a.g.e., s. 39-40
[35] Sloman, a.g.e, s. 56.

arayıp bulamama sorunu ortada ve açıkken, gizli işsizlikte görünürde bir iş ve çalışma görülmekte, ancak bu çalışmanın toplam üretime bir katkısı bulunmamaktadır. Verimliliğin ve ücretlerin düşük olduğu ekonomilerde, bir kişi yerine iki ya da daha fazla kişiye iş verildiğinden genellikle piyasada iş arayanlar bulunmamakta, işsizlik saklı bir nitelik taşımaktadır.

Az gelişmiş ve gelişmiş ülkelerde gizli işsizlik farklı sebeplerden kaynaklanmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde gizli işsizliğin nedeni, sermaye yetersizliği olup işsizlik sürekli ve yapısal iken; gelişmiş ülkelerde gizli işsizlik talep yetersizliğinden kaynaklanmakta olup geçicidir. Genellikle sanayileşmiş ülkelerde görülen gizli işsizlikte, talep daralması çalışanların işsiz kalmalarına ve başka alanlara giderek kendilerine yeni iş bulmalarına sebep olmakta ve sonucunda seçilen işin verimliliği ve ücreti düşük olmaktadır.

1.2.2.3. Sürekli Durgunluk İşsizliği

1929 Büyük İktisadi Bunalımı'ndan sonra kapitalist ekonomik sistem olarak adlandırılan ve özel girişimcilik esasına dayanan ekonomik yapının artık yıpranmış olduğu ve bu yıpranmadan doğan zararların gittikçe kronikleşen bir hal alacağı yönünde bir görüş hakim olmuştur. Özellikle gelişmiş ülkelerde ekonomik yapıda görülen durgunluk büyük kitlesel işsizlik yaratmakta, ülkelerarası rekabet sonucunda rakip ülkelerin daha ucuz, daha bol ve daha kârlı üretimiyle ticaret koşullarının değişmesi sürekli işsizliği getirmektedir.[36] İktisadî durgunlukla gelen bu sürekli işsizlik, toplumu çözülmesi güç sosyal problemlerle karşı karşıya getirmektedir.

1.2.2.4. Diğer İşsizlik Türleri

Daha önce belirtildiği üzere başka kriterler çerçevesinde daha başka işsizlik türleri de tanımlanabilir.

"Kısmi işsizlik, ekonominin genelinden ziyade belirli sektörlerde moda ve geleneklerin değişimiyle ortaya çıkan moda işsizliği, bölgeler arası yatırım dengesizliği ve yetersizliği ile işgücünün mobilite güçlüğünden doğan bölgesel

[36] Bozdağlıoğlu, a.g.m., s.49-50.

işsizlik ve toplu uyuşmazlıklar nedeniyle grev/lokavt sonucu oluşan grev işsizliği biçiminde görülmektedir. Yaygın işsizlikse, işsizliğin belli sektörlerle sınırlı kalmayıp ekonominin geneline yayılmasıyla yaşanan işsizlik halidir."[37]

Talebin doygunluk noktasına yaklaşması veya kârlı üretim imkânlarının azalması halinde iktisadi büyüme yavaşlar. Bu ortamda işgücü verimliliğinin normal artış temposunu sürdürmesi halinde işsizlik ortaya çıkabilir. İş verimliliğinin artması, aynı üretimin daha az işçi ile sağlanması anlamına gelmektedir ki buna büyüme yetersizliğinden kaynaklanan işsizlik denir.

Nüfus artışı devam ederken büyümenin yavaşlaması veya kadın nüfusunun daha fazla oranda işgücüne katılması gibi gelişmeler demografik işsizliği ortaya çıkarır.[38] Çalışma çağındaki (15–64) nüfusun artışına rağmen yeterli istihdam alanlarının açılamamakta ve kadınlar ile gençler yeterli eğitimle işgücüne kazandırılamamaktadır.

Bir diğer sınıflama da denge işsizliği – dengesizlik işsizliği şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Denge işsizliği cari ücret oranında çalışmaya istekli olan ve iş bulabilenlerle o ücret oranında çalışmak isteyenler arasındaki fark olarak tanımlanır. Dengesizlik işsizliği ise reel ücret oranlarının denge ücret düzeyinin üzerinde olmasından kaynaklanan işsizliktir. Dengesizlik işsizliğinin üç nedeni vardır. Sendikaların tekel güçlerini kullanarak ücretleri piyasayı temizleyen (emek arzını emek talebine eşitleyen) ücret düzeyinin üzerine çekmeleri, talepte meydana gelen düşmeye rağmen ücretlerin düşmemesi, emek arzının emek talebinde bir artış olmadan artması halinde dengesizlik işsizliği ortaya çıkmaktadır.[39]

Son olarak iradi ve gayriiradi (irade dışı) işsizlikten de söz edebiliriz. Bir işçi marjinal ürününe ya da verimliliğine eşit bir reel ücret teklifini reddettiği zaman iradi işsiz olarak kabul edilmektedir. İş arayan işsizlik süresini parasal ücretini azaltarak veya daha yoğun iş araştırması ile etkileyemiyorsa bu işsizlik irade dışı işsizliktir. İradi işsizliğin bir türü de bekleme işsizliği veya spekülatif işsizliktir. İşsizlik

[37] Aydın, a.g.e., s.123.
[38] Paya, a.g.e., s. 37-39.
[39] Sloman, a.g.e, s. 50-53.

spekülatif ise işçi reddettiği reel ücretin marjinal faydasının boş zamanının marjinal faydasından daha az olduğunu kabul etmektedir. İşçi daha sonraki bir tarihte daha iyi koşullarda iş bulmayı ümit etmektedir. Spekülatif amaçla işsiz kalan bir kişi, boşta beklemekle yaşam boyu faydasının (beşeri servetinin) net bugünkü değerinde bir azalmayı önlemeye çalışmaktadır. Avukatlar, aktörler, doktorlar ve mimarlar gibi sundukları hizmetlerin normal fiyatını indirgemeden gelecekteki yeni işi bekleyen profesyonel işçiler buna örnektir. İrade dışı işsizlik ise işçinin piyasada geçerli ücret haddinden çalışmayı kabul ettiği halde büsbütün arzusu dışında oluşmaktadır. Bu, işsizlerin sayısının açık işleri aşmasının yani işgücü arz fazlası bulunmasının bir sonucudur.[40]

1.2.3. İşsizliğin Maliyeti ve Okun Yasası

İşsizliğin özel, sosyal ve iktisadi maliyeti olduğu söylenebilir. İşsizliğin en açık maliyeti kişinin kendisinedir. Bu doğrudan gelir kaybından kaynaklanan finansal maliyettir ve işsiz kişinin önceki maaşıyla almış olduğu işsizlik yardımı arasındaki fark olarak ölçülür. Bunun dışında işsiz olmanın başka özel maliyetleri de vardır.[41] İşsizliğin işsiz kalan kişiye zararı yalnızca gelirinin düşmesi veya yok olması nedeniyle yaşam standardının düşmesi değil, bazı olumsuz psikolojik etkilere de yol açmasıdır. İşsizliğin biraz uzun sürmesi halinde ilk etki özgüveninin azalması şeklinde ortaya çıkmaktadır. İşsiz birey kendini değersiz hisseder. İşsizliğe bağlı olarak aile gelirinin azalması aile bireyleri arasındaki ilişkilere de çok ciddi zarar verir. Zaten gelirini kaybeden işsizin sağlık harcamalarını da kendisinin karşılamak zorunda kalması ve çoğu kez bunu yapamaması, işsizliğin insan sağlığı üzerinde de önemli olumsuz etkilere yol açması ile sonuçlanır.

Bireyin işsiz kalmasıyla toplum işsiz kişiden daha büyük kayba uğrar. Çünkü insanlar ücretlerinden vergi ödenmektedirler. Bu nedenle toplumun kazancı çalışan bir işçinin kazancından daha büyüktür. Ayrıca işsizlik sigortası kapsamında işsizlere yapılan ödemeler de çalışan kesimden alınan vergilerle finanse edilmektedir. Şu halde bir bireyin işsiz kalmasının topluma maliyeti ortaya çıkan hasıla kaybı, bunun

[40] Yıldırım vd., a.g.e., s. 363-364.
[41] Sloman, a.g.e, s. 50-53.

yol açtığı vergi azalışı ve yapılan işsizlik sigortası ödemelerinin toplamıdır. İşsizlik yaygın bir hal alırsa toplumda ahlak düzeyi düşmekte ve başta fuhuş olmak üzere suçlarda büyük artış olur.[42] İşsizliğin sosyal maliyetini azaltmak amacıyla Türkiye de dahil bir çok ülkede işsizlere işsizlik tazminatı adı altında ödemeler yapılır.

İşsizliğin iktisadi maliyeti, işsiz olan kişilerin çalışmaları halinde gerçekleştirecekleri üretimin yapılamamasıdır. Bu yönüyle işsizlik kıtlıkla (kaynaklarla istekler arasındaki dengesizlikle) mücadeleyi zorlaştırır.

İşsizliğin iktisadi maliyeti GSYH açığı kavramı ile ölçülür.

GSYH Açığı = Reel GSYH – Doğal GSYH

Bu eşitlikteki doğal GSYH, işsizlik haddinin doğal işsizlik haddine eşit olduğu durumdaki (tam istihdam durumundaki) reel GSYH'yi gösterir ve potansiyel GSYH diye de nitelendirilebilir. Dolayısıyla da reel GSYH ile doğal-potansiyel GSYH arasındaki negatif fark tanım gereği işsizliğin üretimde yol açtığı kaybı yansıtır.

Gerçek hayatta işsizliğin iktisadi maliyeti- GSYH açığı, doğal işsizlik haddini aşan her ilave yüzde bir işsizliğin reel GSYH'nin doğal GSYH'nin yüzde kaç altına inmesine yol açtığına bağlı olarak değişir.[43]

Reel GSYH'daki artış, üretim faktörlerinin verimliliklerinin ve miktarlarından artmasından olduğu kadar, mevcut üretim faktörlerinin istihdamındaki artıştan da kaynaklanır. Bu durumda yüksek bir büyüme hızının işsizliği azaltması beklenebilir.[44]

Bu ilişkiyi ilk defa ortaya koyan Arthur Okun (1962), ABD ekonomisini esas aldığı çalışmasında; işgücüne katılım, çalışma süresi ve verimlilikteki değişime bağlı olarak işsizlik oranı ile potansiyel hasıla arasındaki ters yönlü ilişkiyi ampirik olarak kanıtlamıştır. Diğer bir ifadeyle reel büyüme oranı ile işsizlik oranı arasındaki ilişkiyi

[42] Yıldırım vd., a.g.e., s. 370-371.
[43] Ünsal, a.g.e., s. 94-95
[44] Yıldırım vd., a.g.e., s. 25.

gösteren Okun yasası, fiili hasılanın potansiyel hasıladan sapması durumunda işsizlik oranının bundan nasıl etkileneceğini yani fiili işsizlik oranının tam istihdam işsizlik oranından ne ölçüde sapacağı konusundaki ilişkinin aşağıdaki gibi olacağını belirtmektedir.[45]

$$\Delta u = k\,(y - y^*) \qquad k < 0$$

Burada Δu işsizlik oranındaki değişme, y ise hasılanın reel büyüme oranıdır. Denklemdeki y* reel GSYH'nın büyüme trendini temsil etmektedir. Bu oran ülkeden ülkeye değişmektedir. Ekonomi doğal oranının üzerinde bir performansı gösterdiği yıllarda, işsizlik oranında fiili ve doğal büyüme oranları arasındaki farkın k katı kadar bir değişme olacaktır. Burada k negatif işaretli bir katsayıdır. Okun kanunu, her ekonomide, her zaman tam olarak geçerli olmasa da, büyüme ile işsizlik arasındaki ilişki hakkında oldukça tutarlı bir öngörü sağlar. Bu nedenle ekonomi politikasının faydalı bir rehberidir.

ABD için yapılan ölçümlerde büyüme oranında, %2,25 olan uzun dönemli büyüme trendinin üzerinde her %2 puanlık bir artışın işsizlikte %1 puan düşüşe yol açtığı hesaplanmıştır. Buna göre büyüme ile işsizlik arasındaki ilişkiyi ABD için;

$$\Delta u = -0{,}5\,(y - 2.25)$$ olarak yazabiliriz.

Türkiye şartlarında Okun kanununun zayıf biçimde de olsa işlediğini görmekteyiz. Nitekim Barışık, Çevik ve Kırcı Çevik (2010) Türkiye ekonomisinde 1988-2008 dönemi için Okun yasası çerçevesinde ekonomik büyüme ve işsizlik oranı arasındaki ilişkiyi Markov Rejim Değişimi Modellemesine göre ampirik olarak incelemişlerdir. Çalışmaları sonucunda elde edilen Okun katsayılarının ekonominin genişleme ve daralma dönemlerinde birbirinden farklı olduğu ve bunun da Okun yasasında asimetri ilişkisinin varlığını gösterdiği sonucuna varmışlardır. Ayrıca ekonomi daralmadayken fiili hasılanın potansiyel hasılanın üzerine çıkması beklentilere uygun şekilde işsizlik oranını azaltırken, genişleme döneminde hasıla ile işsizlik oranı arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Bu sonuç,

[45] Salih Barışık, Emrah İsmail Çevik, Nüket Kırcı Çevik, "Türkiye'de Okun Yasası, Asimetri İlişkisi ve İstihdam Yaratmayan Büyüme: Markov-Switching Yaklaşımı", **Maliye Dergisi**, Sayı 159, Temmuz-Aralık 2010, s. 91.

Türkiye ekonomisinde istihdam yaratmayan büyüme kavramının geçerli olduğunu göstermektedir.[46]

1.2.4. Doğal İşsizlik Oranı - NAIRU

Doğal işsizlik oranı, denge sağlandıktan sonra ekonominin içinde bulunduğu doğal büyüme oranına karşılık gelen uzun dönem işsizlik oranıdır.[47] Beklenen enflasyon ile gerçekleşen enflasyon oranının farklılaşması halinde cari işsizlik oranı da farklılaşmaktadır. Bu nedenle doğal işsizlik oranı beklenen enflasyon ile gerçekleşen enflasyonun çakışması halinde ortaya çıkan işsizlik oranı olarak da tanımlanmaktadır. İşinden memnun olmadıkları için ayrılıp yeni iş arayanlar, başka bir şehirde çalışmayı istemedikleri için işsiz kalanlar, mevsimlik işlerde çalışanlar veya bu tip işlerde çalışmayı tercih edenler, özürlü oldukları için iş imkânları sınırlı olanlar v.b. gibi geniş bir kitle doğal işsizlik oranını oluşturur.[48] Bu kavram konjonktürel işsizlik dışında pek çok işsizlik çeşidini içermekle birlikte friksiyonel işsizlik doğal işsizlik oranının en büyük kalemidir.

Doğal işsizlik oranının belirleyicileri şunlardır:

- Friksiyonel İşsizlik
- Fiyat-ücret rijitlikleri: Fiyat ve ücretlerin özellikle aşağıya doğru esnek olmaması işsizlik sorununun bir boyutunu oluşturmaktadır.
- Emek piyasası rijitliği: Sendikacılığın gelişimi ve yaygınlığı, sosyal devlet anlayışının gelişimiyle siyasal iktidarların işsizlere sağladıkları olanaklar emek piyasası rijitliğini artırmaktadır. Piyasa rijitliğinin artması doğal işsizlik oranını yükseltmektedir.
- Çalışma teşvikleri: Çalışma teşvikleri doğal işsizlik oranını azaltıcı, çalışmama güvencesi (işsizlik sigortası gibi) arttırıcı etkide bulunmaktadır.
- Emek gücünün bileşimi: Çalışan nüfus içinde kadınların gün geçtikçe artan yeri doğal işsizlik oranını yükseltmektedir. Çünkü ev kadını

[46] Barışık, vd., a.g.m., s. 88,99.
[47] Ercan Eren, **Makro İktisat**, İstanbul, 2. Baskı, Avcıol Basım, 2001, s. 18
[48] Paya, a.g.e., s. 335.

olarak işsiz sayılmayan kadınlar, çalışma yaşamında işsiz sayılmaktadır.[49]

Doğal işsizlik oranı 1968 yılında Milton Friedman ve Edmund Strother Phelps tarafından birbirinden bağımsız olarak geliştirilmiştir. Doğal işsizlik oranını literatüre kazandıranlardan birisi olan Milton Friedman, doğal işsizlik oranını, herhangi bir andaki reel ücretler üzerinde değişme baskısı yaratmayan işsizlik düzeyi biçiminde bir denge kavramı olarak tanımlanmaktadır. Bu işsizlik düzeyinde reel ücretler genel olarak normal bir oranda artar, ki bu artış sermaye birikimi ve teknolojik ilerleme gibi nedenlerle işgücü verimliliğindeki artışa bağlıdır. Daha düşük bir işsizlik düzeyi, işgücüne talep fazlası olduğunun ve reel ücret üzerinde yukarıya doğru bir baskının olduğunun işaretidir.[50]

NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment – Enflasyonu Hızlandırmayan İşsizlik Oranı) kavramı 2. Dünya Savaşı sonrası yapılan ampirik gözlemlere dayanmaktadır. Yapılan gözlemler pek çok ülkede işsizliğin düşük olduğu dönemlerde enflasyonun yükseldiği; işsizliğin yükseldiği dönemlerde ise enflasyonun düştüğünü ortaya koymuştur. Bu durumda da enflasyon düzeyini etkilemeyen bir işsizlik oranı söz konusu olmaktadır. James Tobin bunu NAIRU olarak tanımlamıştır.

Finansal politikalar istikrarlı tutulduğu taktirde işsizlik oranı NAIRU düzeyine oturacaktır. NAIRU işsizliğin denge konumunu tanımlamaktadır ki Friedman'ın terminolojisinde "Doğal Oran"a karşılık gelmektedir. O halde Doğal Oran ve NAIRU benzer içerikli kavramlardır.

Doğal Oran Analizinde işsizlik düzeyindeki sapmalar fiyatlar genel düzeyine ilişkin beklentilerden kaynaklanmaktadır: Gerçekleşen ile beklenen fiyat düzeyi arasında fark olduğu zaman işsizlik düzeyi Doğal Oran'dan sapmaktadır. Keynesçilerin benimsediği NAIRU kavramında işsizliğin denge düzeyindeki sapmalarında beklentilerin ötesinde sebepleri bulunmaktadır. Bu noktada karşımıza

[49] Eren, a.g.e., s.18.
[50] Yıldırım vd., a.g.e., s. 365-366.

Histerezis (Hysteresis) kavramı çıkmaktadır. Buna göre cari işsizlik oranındaki değişim histeresiz etkisi nedeniyle NAIRU oranını kendi seviyesine çekecek dolayısıyla NAIRU zaman içerisinde farklı değerler alacaktır.

1.2.5. Beveridge Eğrisi

İşsizlikle mücadelede izlenecek politikalar belirlenirken hangi tür işsizlikle karşı karşıya kalındığı büyük önem arz eder. Açık iş oranı ile işsizlik oranı arasında negatif bir ilişki olduğunu ifade eden Beveridge eğrisi, emek piyasasında uyumsuzluk sorunun arkasında yatan nedenleri belirlemesi açısından önemlidir. Ayrıca Beveridge eğrisi ekonomideki devresel dalgalanmalara göre işsizlik türlerinin tespitinde de aydınlatıcı olmaktadır.[51]

Beveridge eğrisinin üzerindeki hareketler emek piyasası perspektifi ile ekonomik aktivitenin seyrine dair ipuçları verirken, eğrinin konumundaki değişiklikler ise bu piyasanın maruz kaldığı yapısal şoklara işaret etmektedir. Bu bağlamda bir ekonomide Beveridge eğrisinin incelenmesi işgücü piyasasının dinamiklerinin iyi anlaşılması açısından önemlidir. Beveridge eğrisinde görülen dışa kaymalar emek piyasasının talep tarafını temsil eden firmalar penceresinden bakıldığında, güncel işsizlik oranının doğal işsizlik oranına görece düzeyi üzerine önemli işaretler vermekte ve politika yapıcıların emek piyasasındaki çevrimsel gelişmelere zamanlı bir biçimde yanıt vermelerine yardımcı olmaktadır.[52]

Beveridge eğrisi, işgücü piyasasındaki daralma ve canlanma dönemlerinin ortaya konmasında yararlanılan negatif eğimli bir eğri olup eğrinin dikey ekseninde işgücünün yüzdesi olarak açık iş oranı, yatay ekseninde işgücünün yüzdesi olarak işsizlik oranı yer almaktadır. Eğri, piyasadaki açık iş-işsiz eşleştirme sürecinde açılan ve kapanan işlere, işten ayrılanlara ve işe girenlere ait verilerdeki değişimler hakkında fikir verebilmektedir.

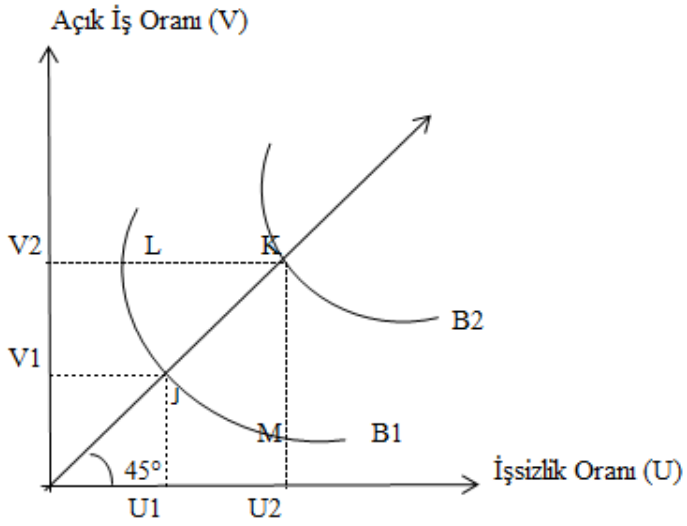
---

[51] Seymur Ağayev, Ali Bora, "Türkiye İçin Beveridge Eğrisi ve Emek Piyasası Üzerine Bir İnceleme", **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 49, Sayı: 565, 2012, s. 23.

[52] Birol Kanık, Enes Sunel, Temel Taşkın, "Beveridge Eğrisi ve Eşleşme Fonksiyonu: Türkiye Örneği", **TCMB Ekonomi Notları,** Sayı: 2012-24, 07 Eylül 2012, s.2.

Beveridge eğrisinin zaman içinde orijinden uzaklaşması, açık iş oranı ve sayısı sabitken daha yüksek işsizlik oranı ve sayısını gösterdiğinden işgücü piyasasındaki doğal işsizliğin artması anlamına gelmektedir. Beveridge eğrisinin orijine doğru hareketi ise, aynı açık iş oranı ve sayısına karşılık daha düşük işsizlik oranı ve sayısını, emek piyasasının daha etkin hale geldiğini, daha düşük bir geçici ve yapısal işsizlik oranını göstermektedir. Bu sebeple nüfus artışı, iç ve dış göç gibi nedenlerle daha çok kişinin emek piyasasına girmesi Beveridge eğrisini orijinden uzaklaştıracak; İş Kurumu ve özel istihdam bürolarının daha etkin çalışmaları doğal işsizlik oranı düşürerek Beveridge eğrisini orijine doğru yaklaştıracaktır.

Şekil 1: Beveridge Eğrisi



Kaynak: Noyan Aydın, "İşsizlik, Beveridge Eğrisi ve Türkiye İşgücü Piyasasına İlişkin Bir Değerlendirme", 2012, s.125.

Açık iş oranı ile işsizlik oranı arasındaki ters ilişki Şekil 1'de görülmektedir. Köşegen doğrunun üzerindeki noktalar (ör: J ve K noktaları) açık iş sayısının işsiz sayısına eşit olduğu tam istihdam durumunu, doğrunun üzerinde kalan kısımlar (ör: L noktası) işgücü talebi fazlası yani ekonominin genişleme dönemini, altında kalan kısımlar ise (ör: M noktası) emek arzı fazlası yani ekonominin daralma dönemini göstermektedir. Ekonominin tam istihdamda olduğu (ör: J noktası) noktada bile U1 işsizlik oranında yapısal ve friksiyonel işsizlik toplamından oluşan doğal işsizlik

yaşanmaktadır. K noktası da tam istihdam durumundaki işsizliği ifade etmesine rağmen J noktasına göre hem açık iş hem de işsiz sayısı daha fazladır. O halde işverenlerin işgücünde aradığı nitelikler ile işsizlerin sahip olduğu nitelikler arası yapısal uyumsuzluk, işgücünün, işgücü devrinin ve işgücünün büyüme oranının artması, doğal işsizlik oranındaki artış B1 Beveridge eğrisinden B2 Beveridge eğrisine kaymaya neden olmaktadır.

Sonuç olarak zamanla işsizlik oranında konjonktürel etkilerle meydana gelecek artışlar B1 eğrisi üzerindeki J noktasından M noktasına kaymayla; friksiyonel ve yapısal işsizlikte yani doğal işsizlikteki bir artışsa, B1 eğrisinden B2 eğrisine bir kaymaya neden olacaktır. Ekonomide yaşanan işsizliğin ne kadarının friksiyonel ne kadarının yapısal kaynaklı olduğunu anlayabilmek için ya açık işsizliğin dağılımına bakılır; ya da işsiz kalınan sürelerle ilgili istatistiki veriler değerlendirilir. Eğer açık işler ile işsizlik, iş kolları ve bölgeler arası geniş bir yelpazede dağılım gösteriyorsa, B1 eğrisinden B2 eğrisine kaymanın nedeni daha ziyade friksiyonel işsizlik; ekonominin farklı bölgelerinde yoğunlaşmışsa, kaymanın nedeni daha çok yapısal işsizliktir. Ayrıca, istatistiki verilerde uzun süreyle işsiz kalanların sayısındaki artış, ekonomide yapısal işsizliğin varlığına işaret etmektedir.[53]

1.2.6. Histerezis Etkisi ve İşsizlik

Histerezis, iktisatçıların fizikten alarak kullandıkları bir kavramdır. Belli bir andaki özellikleri, yalnız o anı betimleyen parametrelere değil, aynı zamanda önceki tüm gelişimine de bağlı olan bir sistemin gösterdiği özellik olarak ifade edilebilir.[54] Bir değişkenin geçici olarak bir dışsal güce duyarlı olduğunda, dışsal güç ortadan kalktığında bile değişkenin eski düzeyine dönmemesi anlamına gelmektedir. Bu içerikte işsizlik, geçici bir şokun işsizlik oranını yükseltmesi durumunda, şok ortadan kalktığında işsizliğin eski düzeyine dönmemesi demektir.[55]

[53] Aydın, a.g.e., s.124-126.
[54] Paya, a.g.e., s.391.
[55] Eren, a.g.e., s. 215.

İktisatçılar arasında, ekonominin kısa vadede dalgalanmalara konu olabileceği ama uzun vadede klasik iktisatçıların ifade ettiği anlamda bir denge noktasında döneceği hususunda bir mutabakat oluşmuştur. Önce "Tam İstihdam Denge Noktası" daha sonraları "Doğal Oran" olarak tanımlanan ekonominin uzun vadede döneceği bu konum yakın geçmişte bazı yeni keynesçi iktisatçılar tarafından tartışmaya açılmıştır. 1980'lerde doğal işsizlik oranının yükselmesi, yükselmenin nedenlerini açıklama konusunda yeni görüşlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Buna göre ekonomide Denge İşsizlik Oranı veya Doğal Oran olarak tanımlanabilecek tek bir oran yoktur. Yeni denge işsizlik düzeyi, geçmişte yaşanan krizin özellikleri doğrultusunda belirlenecektir. Örneğin uzun süren bir kriz sonucunda oluşacak "Denge İşsizlik Oranı" yüksek, buna karşılık kısa süreli bir krizden sonra oluşacak denge işsizlik oranı daha düşük olacaktır. Yani emek piyasasında oluşacak dengenin geçmişte yaşanan krize göre değişeceği görüşü Histerezis Tezi olarak tanımlanmaktadır. Emek piyasasına ilişkin çeşitli teoriler de (Süre Teorisi, İçeridekiler – Dışarıdakiler Teorisi, Etkin Ücret Teorisi vb.) Histerezis Tezini desteklemektedir.

Kısaca özetlemek gerekirse, Doğal İşsizlik Oranı Analizi'nde tek bir dengeden hareket edilirken, daha doğrusu ekonomide yapısal değişim olmadığı taktirde tek bir denge noktası kabul edilirken Histerezis'te krizin süresiyle ilişkili olarak çoklu dengeler olabileceği kabul edilmektedir.[56]

1.2.7. Phillips Eğrisi

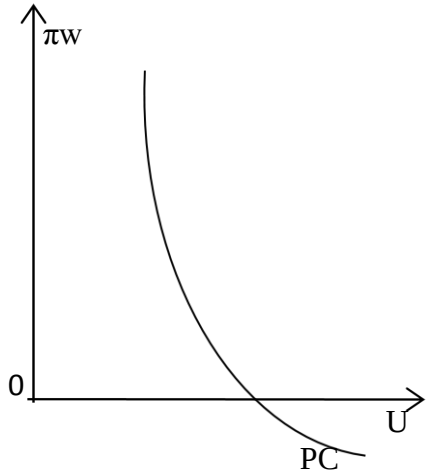
Enflasyonla işsizlik arasındaki ters ilişkiyi etraflı bir şekilde analiz eden ilk iktisatçı A. William Phillips'tir. Phillips, 1861-1957 döneminde İngiltere'de ücret enflasyonu ve işsizlik arasındaki istatistiksel ilişkiyi göstermek için, ücret enflasyonunu dikey eksende, işsizliği yatay eksende ölçmüştür. Aynı dönemde ücret artışlarının, fiyat artışlarının yaklaşık %2 üzerinde olması (emek verimliliğindeki artış nedeniyle bu mümkün olmuştur), işsizlik ile enflasyon arasında aynı biçime sahip ancak daha aşağıdan geçen bir eğrinin çizilebilmesini sağlamıştır. Her yıla ilişkin gözlemlerini noktalar halinde diyagrama kaydetmiş ve bu noktaların

[56] A.e., s. 390-391.

birleştirilmesiyle ortaya çıkan eğriye Phillips eğrisi adı verilmiştir.[57] Böylece Phillips 1958'de yayınlanan makalesinde ücret enflasyonu ile işsizlik arasındaki ilişkiyi ilk kez ekonometrik dayanaklarıyla ortaya koymuştur.

Aslında Phillips ilk çalışmalarında enflasyon ile reel milli gelir ve potansiyel üretim düzeyi arasındaki farkın, yani üretim açığının ilişkisini araştırmıştır. Fakat o dönemde üretim açığı verileri işsizlik verileri kadar yeterli olmadığından, söz konusu ilişkiyi deneysel olarak ispatlayabilmek için ücret artış oranları veya ücret enflasyonu ile işsizlik düzeyi arasındaki ilişkiyi incelemiştir.

Şekil 2 : Orijinal Phillips eğrisi



Kaynak: Batu Tunay, Makro Ekonomi: Teori ve Politika, 2007, s. 477

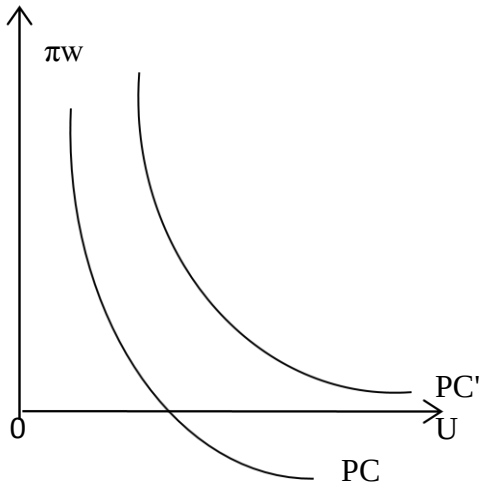
Phillips eğrisinin orijinal halinin, genellikle talep yetersizliği veya fazlalığı cinsinden Keynesyen işsizlik analizine ağırlık veren bir anlayışta olduğu kabul edilmektedir. Toplam talep yükseldiğinde (potansiyel üretime göre) enflasyon yükselmekte, işsizlik azalmakta ve eğri üzerinde yukarıya doğru hareket edilmekte; toplam talep düştüğünde ise tam tersi olmakta ve eğri üzerinde aşağı doğru hareket edilmektedir. Bu ters ilişkiye getirilen bir başka açıklama biçimi de şudur: Ücretler yükseldiğinde, işsizler kendilerine önerilen daha yüksek ücretlerin reel ücret artışı anlamına geldiğini düşünürler. Bir başka deyişle işçiler yüksek ücretlerin fiyat artışları tarafından eritildiğini algılamamaktadır. Yani para aldanması içindedirler. Böylece önerilen işleri daha çabuk kabul ederler. Bu nedenle ortalama işsizlik süresi azalır. Orijinal hali Şekil 2'deki gibi olan Phillips eğrisi, ekonomiyi yönlendirenlere

[57] Sloman, a.g.e., s. 73-74.

basit bir politik tercih sunmaktadır: Otoriteler talep yönetimi politikalarıyla enflasyon ile işsizlik arasında bir tercih yapmalıdırlar.[58]

Phillips eğrisi orjine doğru içbükeydir. Bunun sebebi toplam talep genişlediğinde, başlangıçta çok miktarda işgücü fazlası olduğu için ücretlerde fazla bir artışa gitmeden ilave talep karşılanabilecektir. Ancak işgücü giderek kıtlaştıkça, firmalar ihtiyaç duydukları işgücünü sağlayabilmek için giderek daha yüksek ücret teklif etmek zorunda kalırken, sendikaların konumu da giderek güçlenecektir.[59]

Şekil 3 : Phillips Eğrisinin Sağa Kayması



Kaynak: Batu Tunay, Makro Ekonomi: Teori ve Politika, 2007, s. 480.

1960'lardan sonra, 1950-60 dönemdekine göre daha yüksek işsizlik ve daha yüksek enflasyon oranları gözlenmiştir. Bu da, Phillips eğrisinin zamanla Şekil 3'te görüldüğü üzere orijinal pozisyonunun sağına doğru kaydığı ve kaymasına neden olan başlıca unsurun da enflasyon oranlarının yükselmesi olduğu konusunda iktisatçılar arasında bir görüş birliğinin doğmasına neden olmuştur. Bu çerçevede, enflasyonu etkileyen ve enflasyon oranlarının artmasına yol açan sebepler ise aşağıdaki gibi sıralanabilir:

[58] Tunay, a.g.e., s.476.
[59] Sloman, a.g.e., s.74.

- Uzun dönemde maliyetlerin artması: Emek arzındaki aşırı büyümeye karşın reel ücret için işçi sendikaları tarafından yapılan pazarlıkları gibi.
- Kısa dönemde maliyetlerin artması: Dünya mal fiyatlarındaki aşırı artışlardan ileri gelen arz şokları bu kapsamdadır. Örneğin, 1973-74 ve 1978-79 petrol krizleri gibi.
- Enflasyon beklentileri: İşçilerin ve şirketlerin enflasyonun artacağı yönündeki beklentilerinin güçlenmesi ücretlerin ve fiyatların artmasına yol açacaktır.
- Talebin ekonominin bir sektöründen diğerine hızla kayması: Emek hareketliliği daha fazla olduğunda bir sektörden diğerine talep kayması görülecektir. Böylece bazı sektörlerde talep fazlası bazılarındaysa talep yetersizliği ortaya çıkacaktır.

Sıralanan unsurların herhangi birindeki veya birkaçındaki değişmeye bağlı olarak enflasyonda meydana gelen yükseliş, Phillips eğrisinin sağa doğru kaymasına yol açacaktır.

Günümüze gelinceye kadar, değişen ekonomik yapı ve ilişkiler nedeniyle yapılan eleştirilerle pek çok kez dönüşüm geçirmiş olan Phillips eğrisi, hala makro ekonomik politikanın en önemli bağıntılarından biri olarak kabul edilmektedir. Bunun temel nedeni, Phillips eğrisinin hem enflasyon ile işsizlik hem de enflasyon ve üretim açığı arasındaki ilişkileri basit ve etkin bir şekilde açıklayabilmesidir.[60] Çalışmada, sırası geldiğinde Phillips eğrisinde yaşanan dönüşümler ayrıca incelenecektir.

1.2.8. İşsizliğin Ölçülmesi

Resmi istatistikleri diğer verilerden ayıran en önemli özelliklerden birisi karşılaştırılabilirliktir. Mevcut durumda, Türkiye'nin resmi istatistik kurumu TÜİK tarafından uluslararası standartlar esas alınarak üretilen istihdam ve işsizlik verileri

[60] Tunay, a.g.e.,s. 476-479

ILO, OECD, EUROSTAT, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarca kullanılmakta ve diğer ülke verileri ile birlikte yayımlanmaktadır.[61]

Türkiye'de iş gücü piyasasına ilişkin veriler, TÜİK tarafından ILO kriterlerine uygun olarak, hanehalkı işgücü anketlerinden elde edilmektedir. Hanehalkı işgücü anketinin amacı ülkemizdeki işgücünün yapısını ayrıntılı ve güncel bilgilere dayalı olarak ortaya koymaktır. Bu araştırmada istihdam edilenler; ekonomik faaliyet, meslek, işteki durum ve çalışma süresi, işsizler ise; iş arama süresi, aradıkları iş ve benzeri özellikleri ile ortaya konmaktadır. Hanehalkı işgücü anketinin referans haftası ankette kişilerin çalışıp çalışmadıklarına ilişkin sorular sorulurken esas alınan zaman dilimi olan, bir haftalık süredir. Bu hafta, her ayın, Pazartesi ile başlayıp Pazar ile biten ilk haftası olarak belirlenmiştir. Ankette kişilerin istihdamda olup olmadıkları belirlenirken referans haftasındaki durumları esas alınmaktadır.[62]

İşgücünün ölçülmesinde bir takım sınıflamalar ve tanımlar kullanılmaktadır. İstihdamla ilgili tanımlamalar istihdam konusunda ele alındığından burada diğer tanımlamalardan bahsedilecektir.

İşgücü: Bir ülkede çalışma çağında yani 15 ve üzeri yaşta olan, istihdam edilenler ile işsizlerin toplamını ifade etmektedir. Mevcut dönemde istihdam edilenlerin yanı sıra, istihdam edilmek arzusunda olan işsizler de işgücü içinde değerlendirilmektedir.[63] Başka bir deyişle kurumsal olmayan sivil nüfusun çalışanlar ve işsizler toplamından kısmıdır.

İşgücüne katılma oranı (işgücü katılım haddi): İşgücünün, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır.

İşgücü Katılım Haddi = (İşgücü/Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus) x 100

İşgücü katılım haddinin yükselmesi, kurumsal olmayan sivil nüfusun daha büyük kısmının çalışmak istediğini belirtir.

[61] TÜİK, İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi – 1, 2007, s.31.
[62] A.e., s.1.
[63] A.e., s.14.

İşsizlik oranı (işsizlik haddi) : İşgücünün (çalışmak isteyenlerin) bir bölümünün işinin olmaması durumunu ifade eden işsizlik, işsizlik oranı ile ölçülür. İşsiz nüfusun işgücü içindeki oranıdır.

İşsizlik Oranı = (İşsizler / İşgücü) x 100

İşgücü çalışanlar ve işsizler toplamından oluştuğundan işsizlik oranı aşağıdaki gibi de tanımlanabilir:

İşsizlik Oranı = [İşsizler / (Çalışanlar + İşsizler)] x 100 [64]

1.2.9. İşsizliğin Nedenleri

Ekonomi yazınında toplumda hem sosyal hem psikolojik sorunlara yol açan işsizliğin nedenleri ile ilgili pek çok çalışmaya rastlanmaktadır. Neo-liberal yaklaşıma göre işsizliğin nedeni, işgücü maliyetleri (ücret+vergiler) ile işten çıkarma maliyetlerinin yüksekliği, emek piyasası katılıkları, yasalar ve güçlü sendikalardır. Keynesyen yaklaşıma göre ücretlerin milli gelir içindeki payında yaşanan gerileme tüketim talebini azaltarak yatırım ve büyümeyi yavaşlatmakta ve işsizlik yüksek ücretlerden ziyade düşük ücretlerden kaynaklanmaktadır. Marksist iktisatta tam istihdam güçlü işçiler anlamına geldiğinden ve güçlü işçiler, kâr oranlarının ve ardından büyümenin düşmesine yol açarak dönemsel krizlere ve artan işsizlik oranlarına neden olacağından kapitalizm içinde tam istihdam olanağı bulunmamaktadır. Bir diğer açıklamada ise işsizliğin nedenleri, küreselleşmenin etkilerine bağlanmakta ve küreselleşmenin, firmalar üzerinde rekabet baskılarını artırdığı ve büyümenin istihdam yaratıcı etkisini düşürdüğü savunulmaktadır. Ayrıca ekonomimizdeki yapısal sorunlardan kaynaklanan istihdam yaratmayan büyüme ve demografik yapımız ülkemizdeki işsizliği daha da derinleştiren faktörlerdendir.[65]

İşsizliğe neden olan etkenler, genel olarak işgücü arzı ve işgücü talebi kaynaklı olarak iki grupta incelenebilmektedir.

---

[64] Ünsal, a.g.e., s. 88-89.

[65] Sema Ay, "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Yönetim ve Ekonomi**, Bursa, 2012, Cilt 19, Sayı 2, s. 322-323.

İşgücü arzı kaynaklı nedenler, nüfusun yapısı, eğitim düzeyi, göç ve kentleşme hızı, işgücünün bireysel tercihleri, çalışma hayatını düzenleyen yasalar, toplumsal değer yargıları ve işgücü piyasası ücret yapıları olarak ifade edilebilir.[66] Nüfus yapısı, işsizlik sorunun çözümünde stratejik bir öneme sahip olup bir ülkedeki nüfus miktarı fazla ise işgücü piyasasına sunulan emek arzı da yüksek olacaktır.[67] Çalışma çağında olan (15–64) ve aktif olarak üretimde bulunan nüfusun dışında kalan bağımlı nüfusun hızla artması, üretime yönelik yatırımları azaltarak cari ve transfer harcamalarını artırmaktadır. Diğer taraftan küreselleşme, teknolojik gelişme ve yoğun rekabet ortamı işgücü arzının yetişmiş nitelikte olmasını gerektirdiğinden eğitim seviyesi ve kalitesi istihdam edilebilirliği etkilemektedir.[68]

Küreselleşen iş piyasalarında yeni teknolojilerin öncülük ettiği değişim sürecinde işgücünün ve istihdamın yapısında büyük değişimler yaşanmış, bu değişim sonucunda düşük vasıflı veya vasıfsız sanayi işçilerine talep azalırken, vasıflı çalışanlara talep artmıştır. Diğer bir ifadeyle kas gücünün yerini beyin gücü almış, bilgi işçisi terimi ile nitelendirilen bu grup, istihdamın % 80'ini oluşturur hale gelmiştir. Bu gelişmeye paralel olarak üstün nitelikli insan gücü stratejik değer kazanmaktayken, vasıf ve eğitim düzeyi düşük işçiler yoğun bir işsizlik riski ile karşı karşıya kalmaktadır. Teknolojik gelişme ve küreselleşmeyle birlikte üretim ve işin yapısı değişmiş; işletmeler üretim esnekliğini sağlamak, emek maliyetini düşürerek rekabet şansını artırmak için yeni esnek istihdam türlerini uygulamaya başlamışlardır. Değişik türdeki kısmi süreli çalışmalar yanında çağrı üzerine çalışma, ödünç iş ilişkisi, evde çalışma, işin paylaşımı gibi esnek istihdam türleri giderek yaygın hale gelmiştir. Esnek çalışma işçiyi işyerinden ve diğer işçilerden kısmen uzaklaştırdığından günün veya haftanın belirli saatlerinde çalışan, işyerine gitmeden evde çalışan, sık sık iş değiştiren veya birden fazla işte çalışan işçilerin sendikalaşma eğilimi düşük olmakta, bu da sendikaların üye kaybetmesine ve toplu pazarlığın giderek kapsamanın daralmasına neden olmaktadır.[69]

---

[66] Aydın, a.g.e., s.120.
[67] Süleyman Özdemir, Halis Yunus Ersöz, İbrahim Sarıoğlu, **İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi**, İstanbul, İTO Yayınları, Yayın No:2006-45, s.116.
[68] Aydın, a.g.e., s.120-121.
[69] Özdemir vd., a.g.e., s. 116-117.

İşgücü arzı kaynaklı diğer işsizlik nedenleri arasında sanayileşmenin büyük kentlerde yoğunlaşması, terör, tarımda makineleşme, miras yoluyla toprakların küçülmesi, doğal afetler ve gelir dağılımındaki çarpıklık yer almaktadır.

İşgücü talebini etkileyen temel unsurların başında ekonomik yapı, teknolojik seviye, işgücü maliyetleri, verimlilik düzeyi, alt işveren (taşeron) uygulamaları ve iş güvencesi yasaları gelmektedir. Üretimin azalması, mevsimsel işsizlik, tarımda makineleşme, çeşitli sebeplerle kayıt dışılığın artışı, nihai tüketim malı ithalatına yönelik uygulamalar, yüksek reel faiz politikaları nedeniyle sabit sermaye yatırımlarından ziyade finansal yatırımların yoğunlukta olması gibi nedenler işgücü talebini etkilemektedir. İşgücü maliyetinin yüksek olması istihdamı sınırlarken, büyümenin istihdam yaratma kapasitesini düşürmekte; istihdam üzerindeki prim ve vergi yükünün çok yüksek olması bir yandan işsizliği artırırken, diğer yandan kayıt dışılığı desteklemektedir. Teknolojinin gelişmesiyle birlikte sanayide otomasyonun ve tarımda mekanizasyonun artması ve dolayısıyla emek yoğun üretimden sermaye yoğun üretime geçiş süreci özellikle eğitimsiz ve vasıfsız işgücü talebinde gerilemeye neden olmaktadır.

Açık iş- işsiz uyumunu sağlayan yani işgücü talepleriyle işgücü arzının eşleştirilmesinde rol oynayan kurumların etkin işlememesi de geçici (friksiyonel) bir işsizlik durumu oluşturabilmekte, bu durumun sayı ve sürecindeki artış ise yapısal bir soruna dönüşebilmektedir.

İşsizliğin işgücü talebi kaynaklı unsurlarından birisi de verimlilik olup emeğin verimliliğindeki dalgalanmalar işgücü talebini etkilemekte, verimi düşük işgücü işini kaybetmekte ve artan verim sonucunda oluşacak üretim artışının eşdeğer bir mal talebiyle emilememesi stok artışına ve sonucunda da üretim daralması nedeniyle yeniden işsizliğin artmasına yol açmaktadır.[70]

Bir ekonominin istihdam yaratabilmesinin en önemli koşullarından biri de rekabet gücü ve yatırımlar düzeyinin yüksek olmasıdır. Küreselleşen dünyada ise talep ucuz ve kaliteli mala olduğundan rekabette kaliteli ve ucuz mal üretmek önem

[70] Aydın, a.g.e., s.120-121.

kazanmıştır. Rekabet gücünün yüksek olması büyüme ve istihdam artışı sağlarken, işgücü maliyetlerinin rekabet edebilir seviyede olması da yabancı yatırımları çekerek istihdam yaratmaktadır.[71]

Bölgeler arası gelişmişlik farkları da işsizlik üzerinde etkilidir. Daha gelişmiş bölgelerde ve ülkelerde iş olanakları daha yüksek, az gelişmiş bölge ve ülkelerde ise iş olanakları kadar ücret düzeyleri de düşüktür. İşgücünün hareketli olmadığı ekonomilerde, az gelişmiş bölgelerde işsizliğin daha fazla olduğu söylenebilir. Eğer işgücü hareketliliği yüksekse, az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru bir göç yaşanacaktır. Ancak bu defa da göçmenlerin vasıfları önemli bir sorun haline gelebilir. Gelişmiş bölgelerdeki iş olanakları az gelişmiş bölgelere göre farklı ve daha yüksek vasıflı işçiler için yüksektir. Göçmen işçilerin nitelikleri düşükse, gelişmiş bölgelerde ya istenmeyen işleri yapmak ve düşük ücretlerle yetinmek zorunda kalacaklar ya da işsiz kalmaya devam edeceklerdir. [72]

İKİNCİ BÖLÜM
İKTİSAT TEORİLERİNDE İSTİHDAM

Makro ekonomik sorunları açıklamak üzere iki temel yaklaşım bulunmaktadır. İlk yaklaşımda makro olaylar mikro çerçevelerden hareketle bireysel tercih ve davranışların uzantısında açıklanır. Günümüzde Yeni-klasik iktisatçılar makro olayları bu çerçevede açıklamayı tercih ederler. Diğer yaklaşımda ise makro olayları açıklamak üzere makro büyüklükler içeren modeller oluşturulur. Keynes'in oluşturduğu bu gelenek Keynesçi ve Paracı iktisatçılar tarafından sürdürülmektedir. Makro büyüklükler ile mikro birimlerin tercih ve davranışları arasında doğrudan ilişki kurulmayan bu modellerdeki eksikliği gidermek için Keynesçi iktisatçılar mikro modeller geliştirmektedirler.

Makro modeller bir genel denge yaklaşımı çerçevesinde modelin içerdiği makro piyasaların birinde meydana gelen değişikliğin sonuçlarını, bütün diğer

[71] Özdemir vd., a.g.e., s. 118.
[72] Tunay, a.g.e., s.54.

piyasalarda izlerler. Piyasa yanlısı iktisatçıların modellerinde bir piyasada gelen değişim ekonomik dengeleri bozar, fakat serbest piyasalar otomatik olarak kısa sürede yeni dengelerin kurulmasını sağlar. Piyasalarca oluşturulan ve Pareto-Optimal Denge olarak adlandırılan bu durum, yönetimlerin iktisat politikaları uygulayarak kurabilecekleri dengeden daha üstündür. Pareto-Optimal Denge, ekonomide birinin durumunu bozmadan başkasının durumunu düzeltmenin mümkün olmadığı durumdur. Piyasa yanlısı yaklaşımlar, parasal büyüklüklerin ekonomik ilişkiler üzerinde etkili olmadığını öne sürdüğünden Reel Analiz Geleneği olarak tanımlanmaktadır. Geleneksel iktisatçılar da olarak anılan Klasik ve Neoklasik okulların oluşturduğu anlayışa göre ekonomik gelişmeler sadece reel süreçlerin uzantısında belirlenir. Parasal faktörler temel ekonomik gelişmeleri etkilemezler sadece parasal büyüklükleri değiştirirler, yani para yansızdır.

Keynesçi iktisatçıların modelleri ise, piyasa ekonomisi koşullarında bir makro piyasada meydana gelen değişim süreci sonunda oluşan yeni dengenin, Pareto-Optimal nitelik taşımayabileceği, toplumsal refahı düşürebileceği, hatta trajik boyutlara ulaşan büyük toplumsal sorunlara yol açabileceği tezlerini içerir. Parasal faktörlere büyük önem verdikleri için Keynesçi Yaklaşımlar Parasal Analiz Geleneğine bağlıdırlar.[73]

Makro iktisat teorisindeki temel yaklaşımlarla ilgili çizilen bu genel çerçeveden sonra iktisat teorilerinde istihdamın incelenmesine devam edilecektir.

2.1. GELENEKSEL İKTİSAT TEORİSİNDE (KLASİK EKONOMİDE) İSTİHDAM

Klasik iktisat deyiminden ilk kez bahseden Marks'tır. Marks bu deyimi 1859 yılında yayınladığı Politik Ekonominin Eleştirisi isimli kitabında, İngiltere'de Sir William Petty ile başlayıp David Ricardo ile biten, Fransa'da ise P. Boisguilbert ile başlayıp Sismonde de Sismondi ile son bulan dönemi ve bu dönem içinde kalan iktisatçıları da kapsayan bir biçimde kullanmıştır.[74] Klasik terimini bugün

[73] Paya, a.g.e., s.8-9
[74] Abdullah Mesut Küçükkalay, **İktisadi Düşünce Tarihi**, 3. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2011, s. 207.

kullandığımız anlama kavuşturan ise Keynes olmuş ve 1936 öncesinde makro ekonomik sorunlar hakkında yazmış tüm ekonomistleri bu sınıfta değerlendirmiştir.

Geleneksel iktisat anlayışı, 1700'lerin ortasından 1929 dünya bunalımına kadar, Batı dünyasının ekonomik sorunlara yaklaşımını tanımlayan bir teorik çerçeve olup içinde iki dönem ayırt edilmektedir: Klasikler ve Neoklasikler. Ancak klasik okul ile neoklasik okulun makro ekonomik görüşlerini kesin çizgilerle birbirinden ayırmak pek mümkün değildir. Bu iktisatçılar arasındaki fark önerilerinden ziyade metodolojileridir.

2.1.1. Klasik İktisat Teorisi

Klasik İktisat, 1750- 1850 döneminde Adam Smith, David Ricardo, Jean Baptiste Say, Thomas Robert Malthus ve John Stuart Mill'in öncelik ettiği iktisadi akımı temsil etmektedir. Klasiklerin görüşlerinin önemli bir bölümü mikro ekonomi alanında yer almakla birlikte teorileri ve politik önermeleri makro ekonomik çevrede de ifade edilebilmektedir.

Klasik İktisatçılar, liberal felsefenin bir ürünü olarak ekonomik sorunların en etkin çözümü için piyasa ekonomisi görüşünü geliştirmişler, piyasa kurallarına uyulduğu taktirde, ekonomik sorunların kendiliğinden ve eldeki imkanlar çerçevesinde en etkin biçimde çözümleneceğini savunmuşlardır. İktisatın en temel kaynaklarından biri olarak kabul edilen Adam Smith'in Milletlerin Zenginliği adını taşıyan eserinde doğal düzen anlayışı çok belirgindir. Doğal düzen anlayışı; evrenin uyum içinde kalmasını sağlayan bir dizi yasanın varlığına inanan ve bu yasaları bulup ortaya çıkarmayı amaç edinmiş bir 18. yüzyıl düşüncesini tanımlar ki bu düşüncenin kaynağı Newton fiziğinin kurucusu Isaac Newton'dur.[75] Newton fiziği, Adam Smith ve diğer klasik iktisatçıları son derece etkilemiş, dönemin pek çok düşünürü insanları ve toplumları yönlendiren bir dizi doğal yasanın varlığına inanmışlardır. Bu doğal yasa felsefesinin iktisada uyarlanması "Laissez-faire-Bırakınız Yapsınlar" ile gerçekleşmiş ve devletin ekonomik hayattan dışlanmasını ifade etmek için kullanılmıştır. Newton fiziğinden edinilen bir diğer kavram da

[75] Paya, a.g.e., s. 182.

denge olup klasiklerin, ekonominin daima ve kendiliğinden adeta görünmeyen el (invisible hand) vasıtasıyla tam istihdam üretim ve gelir seviyesinde dengede olacağı düşüncesinin temelini oluşturmaktadır.

2.1.2. Neoklasik İktisat Teorisi

Neoklasik iktisat deyimi, isminden de anlaşılacağı üzere klasik iktisadın düşüncelerini sürdüren, ancak onların bazı görüşleri üzerinde değişiklikler yaparak onları geliştiren, yaklaşık olarak 1830-1930 döneminde değişik ülkelerde yaşamış bir grup iktisatçının oluşturduğu iktisat ekolünü tanımlamak için kullanılmaktadır.[76] Neoklasik okulun başlangıcı, William Stanley Jevons'un 1871'de "Politik Ekonominin Teorisi (Theory of Political Economy)", Carl Menger'in yine 1871'de "Ekonominin Prensipleri (Principles of Economics)" ve Leon Walras'ın 1874'de "Saf Ekonominin Bileşenleri (Elements of Pure Economy)" adlı eserlerinin yayınlanması olarak kabul edilmektedir. Bu yazarların ve sonradan bunlara katılan Alfred Marshall'ın Değer Teorisi konusundaki çalışmalarının bir sonucu olarak ekonomi yazınına kazandırılan "marjinal analiz" nedeniyle Marjinalist Okul olarak da anılmaktadır ve Cambridge, Lozan ve Avusturya okulları şeklinde üç ana koldan meydana gelmektedir.[77]

Neoklasiklerin tam bir fikir birliği sağlayamamakla birlikte üç ana noktada uzlaştıkları söylenebilir: İnsanlar değer tayin edilebilecek sonuçları olan ekonomik olaylar konusunda tercihler yaparlar; bireysel anlamda fayda, kurumsal anlamda kâr maksimize edilmeye çalışılır; insanlar ekonomide eksiksiz ve doğru bilgi temelinde bağımsız bir şekilde rol oynarlar. Sıralanan bu üç varsayım, neoklasiklerin alternatif yatırım alanları arasında nadir kaynakların nasıl tahsis edildiğine ilişkin görüşlerinin de temelini oluşturmaktadır.

Neoklasik iktisadın genel olarak bakıldığında statik denge analizi, tümdengelim, rasyonalite ve matematiksel bir yöntem üzerine inşa edildiği görülür. Neoklasik okul dengeye ve mikro ekonomiye vurgu yapmış, subjektif değer kavramını getirmiştir. Toplulaştırılmış değerlerle çalışmak yerine, bireysel karar

[76] Küçükkalay, a.g.e., s. 247.
[77] Tunay, a.g.e., s. 157.

vericiler, tek bir firma, tek bir hanehalkı ve tek bir malın piyasa koşulları gibi mikro unsurlar üzerinde inceleme yapmış ve bu da ister istemez sübjektif unsurların ön plana çıkmasına neden olmuştur. Ekonominin genel dengesine ulaşabilmek içinse sübjektiviteye bağlı olarak çok kullanışlı bir aleti – marjinallik kavramını bulmuşlardır.

Carl Menger tarafından kurulan Ludwig von Mises, Frederich A. von Hayek ve Murray Rothbard gibi takipçileri tarafından günümüze taşınan Avusturya okulu ise, devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması, özel mülkiyetin korunması ve bireyciliğin desteklenmesi yönündeki önerileriyle tanınmaktadır. Girişimciliği ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak gören ve özel sektörün kaynakları etkin olarak kullanacağını savunan Avusturya Okulu iki ana doğrultuda ilerlemiştir. Hayek'in doğrultusunda tüketicilerin birbirinden farksız olduğunu ifade eden tüketici farksızlığı imkanı olgusu reddedilmiş; Mises ve öğrencilerinin doğrultusunda ise insanların tercihlerinin yoğunluğunun ölçülemeyeceği savunulmuştur.

2.1.3. Geleneksel İktisadın Temel Varsayımları

Geleneksel iktisat teorisinin dayandığı başlıca varsayımlar şunlardır:

- Ekonomik analizde uzun dönem esas alınmaktadır.
- Ekonomi daima ve kendiliğinden tam istihdam seviyesinde kararlı bir dengededir.
- Firmalar ve tüketiciler rasyonel yani akılcı davranırlar.
- Mal piyasası, işgücü piyasası ve ödünç verilebilir fon piyasasından gelen bütün piyasalar tam rekabet şartlarına sahiptir.
- Firmalar ne kadar üreteceklerine ve tüketiciler ne kadar mal satın alacaklarına mal piyasasında oluşan tam esnek fiyatlara göre karar verirler.
- İşçiler ne kadar çalışacaklarına ve işverenler yani firmalar ne kadar işçi çalıştıracaklarına, işgücü piyasasında oluşan tam esnek reel ücretlere göre karar verirler.

- Ödünç verilebilir fon piyasasında reel faiz oranları tam esnektir. Reel faiz oranı, ödünç verilebilir fon arzı (tasarruflar) ile ödünç verilebilir fon talebi (yatırımlar) tarafından belirlenir.
- Klasik modelde reel sektör ile parasal sektör birbirinden ayrılmıştır ki buna Klasik Dikotomi İlkesi denir. Parasal değişkenlerin değerlerinde meydana gelen değişmeler, reel değişkenlerin değerini etkilemez. Para nötr, yani yansızdır.
- Para sadece işlem güdüsü ile talep edildiğinden reel ilişkilerin üzerini kapatan bir örtüdür ve önemsizdir.
- Firmalar ve tüketiciler piyasa şartları ile ilgili olarak tam enformasyona sahiptir.
- Ekonomide reel değerler esas alındığı için firmalar ve tüketiciler para aldanması veya para yanılması ile karşılaşmazlar.
- Değişim (mübadele, alışveriş) bütün piyasalarda dengeyi sağlayan, yani piyasayı temizleyen denge fiyat, denge reel ücret ve denge reel faiz oranı oluşunca gerçekleşir.
- Firmalar ve üreticiler gelecekle ilgili olarak istikrarlı ve durağan bir beklentiye sahiptirler. Gelecekle ilgili tahminlerini ekonominin değişkenlerinde yıldan yıla büyük değişmelerin ortaya çıkmayacağı varsayımına göre yaparlar.[78]

2.1.4. Geleneksel İktisatta Emek Piyasası

Klasik modelin temel bileşenlerinden biri kısa dönem üretim fonksiyonudur. Genel hatlarıyla mikro düzeyde bir üretim fonksiyonu, verilen herhangi bir miktar faktör girdisi ile bir firmanın üretebileceği maksimum ürün miktarını ifade eder. Firmanın kullandığı emek (L) ve sermaye (K) ne kadar fazla olursa (girdilerin etkin kullanımı sağlandığı takdirde) ürün miktarı da o kadar fazla olur. Bununla birlikte, kısa dönemde tek değişken girdinin emek olduğu varsayılmaktadır. İthal edilen sermaye miktarı ve teknoloji durumu sabit kabul edilmektedir. Ekonomiyi bir bütün

[78] Ersan Bocutoğlu, **Karşılaştırmalı Makro İktisat Teoriler ve Politikalar,** 5. Baskı, Ankara, Murathan Yayınevi, 2012, s. 4-7

olarak aldığımızda toplam üretim miktarı (GSYİH = Y) kullanılan girdi miktarına ve ne kadar etkin kullanıldığına bağlı olacaktır. Bu ilişki kısa dönem toplam üretim fonksiyonu olarak bilinir ve aşağıdaki şekilde gösterilir:

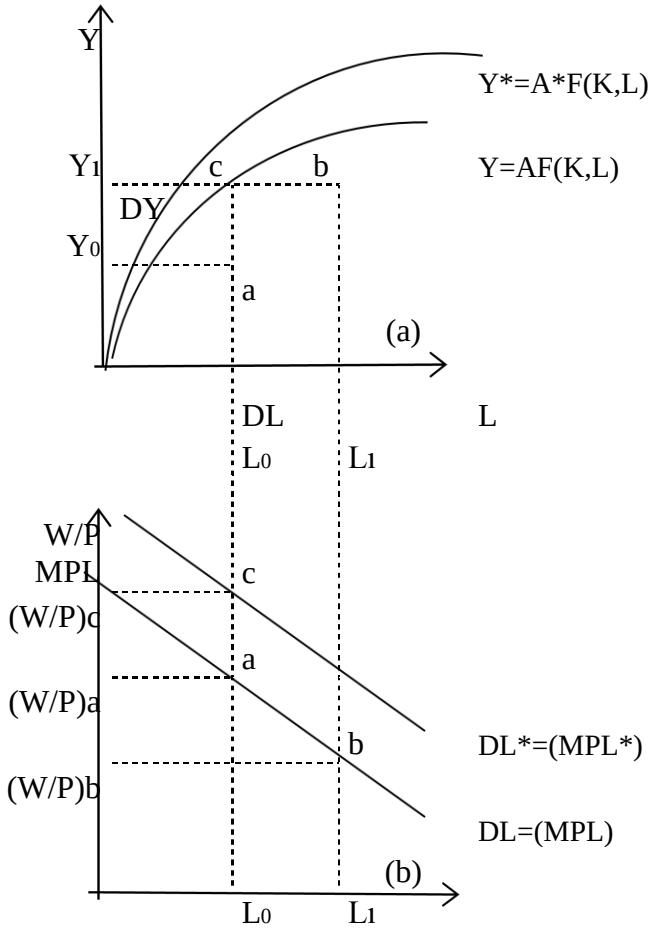
$$Y = AF(K,L)$$

Denklemde Y dönem başına reel üretim, K dönem başına kullanılan girdi olarak sermaye miktarı, L dönem başına kullanılan girdi olarak emek miktarı, A toplam faktör verimliliğini gösteren endeks (teknolojideki gelişmelerin etkisini kapsayan ve üretim faktörlerinin kullanımının genel olarak etkinliğini artıran otonom bir büyüme faktörünü gösterir), F ise K ve L girdileri ise reel üretim arasında bağlantı kuran fonksiyondur.[79]

Kısa dönem üretim fonksiyonu, kullanılan emek miktarı arttıkça emeğin marjinal ürününün azaldığını ifade eden emeğin azalan getirisi varsayımına dayanmaktadır. Azalan getiriler, diğer girdiler sabit iken, istihdam arttıkça çalışan her bir işçinin daha az makine-teçhizatla çalışacağı ve bu yüzden daha az üretken olacağı şeklinde açıklanmaktadır. Bu nedenle üretimde kullanılan emek miktarı arttıkça hasıla artmakta, ancak emek miktarı eşit miktarda artırılmaya devam edildikçe her seferinde hasıladaki artış giderek azalmaktadır.[80] Artan istihdamın üretime katkısı üretim fonksiyonunun eğimi ($MPL = \Delta Y/\Delta L$) ile gösterilir (Şekil 4-a). MPL işgücünün marjinal verimliliği olup, çalıştırılan son işçinin üretime katkısını ifade etmektedir. Uzun dönemde ise şu ana kadar sabit varsayılan sermaye girdisi (K) arttığında veya yine sabit varsayılan teknolojik seviye ile eğitimin kalitesi yükseldiği için toplam faktör verimliliği indeksi (A)'nın değeri büyüyüp A'dan A* değerine yükseldiğinde ve bu yolla girdilerin toplam verimliliği arttığında; üretim fonksiyonu Y yukarı doğru kayacak ve Y* konumuna gelecektir (Şekil 4-a).[81]

[79] Brian Snowdon, Howard r. Vane, **Modern Makroekonomi Temelleri, Gelişimi ve Bugünü**, Ankara, Efil Yayınevi, 2012, s. 34-35.
[80] Yıldırım vd., a.g.e., s. 120.
[81] Bocutoğlu, a.g.e., s. 10-11.

Şekil 4 : Klasik Modelde Emek Talebi



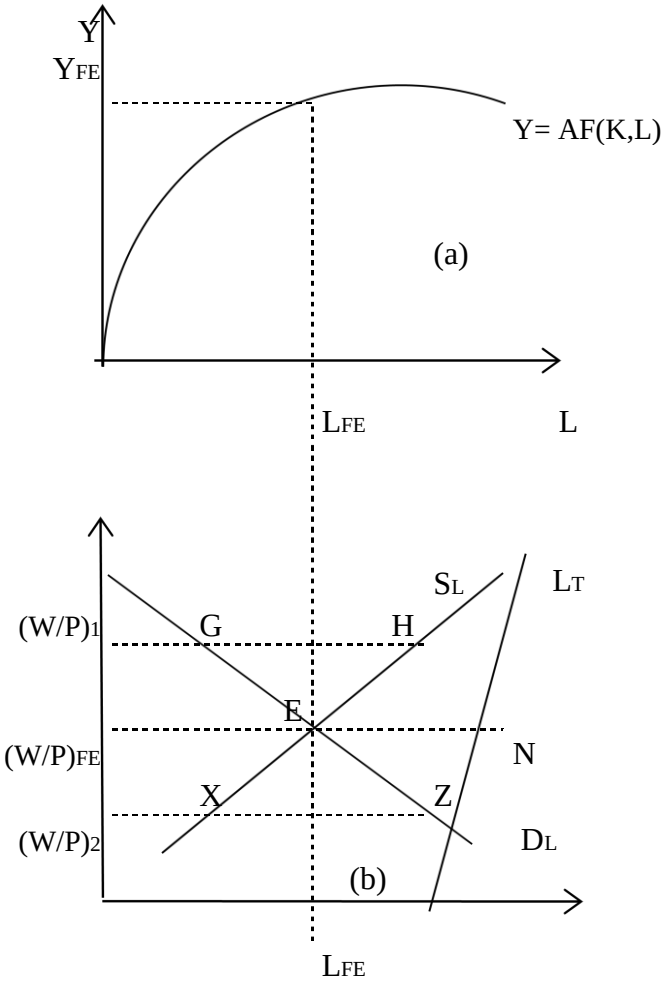
Kaynak: Ersan Bocutoğlu, Karşılaştırmalı Makro İktisat Teoriler ve Politikalar, 2012, s.9.

Emek talebi üretim fonksiyonundan türetilmekte ve kâr maksimizasyonu amacıyla hareket eden firmalar tarafından yapılmaktadır. Bir firma, emeğin marjinal ürünü (MPL), ilave emeğin maliyetini aştığı müddetçe ek işgücü istihdam edecektir. İlave işgücünün maliyeti nominal ücretin fiyat düzeyine bölünmesiyle elde edilen reel ücrettir. Reel ücret firmanın her bir işçiye ödediği ürünün miktarını ölçer. Her fazladan işçi firma açısından hem MPL kadarlık bir hasıla artışı sağlamakta hem de reel ücrete eşit bir maliyet artışına yol açmakta olduğundan firma MPL reel ücreti aştığı müddetçe ilave emek istihdam edecektir. Bu durum reel ücret haddi belli iken bir firmanın ne kadar emek kullanacağını analiz eden Şekil 4-b'de gösterilmiştir. MPL eğrisi aynı zamanda emek talep eğrisidir.[82] Reel ücret (W/P)a iken firmaların

[82] Yıldırım vd., a.g.e., s. 121.

işgücü talebi Lo olup, reel ücret (W/P)b'ye düşünce firmaların işgücü talebi L_1'e yükselmektedir. Buna göre toplam işgücü talebi fonksiyonu $D_L = D_L (W/P)$ olarak gösterilir. Toplam işgücü talebi reel ücretin azalan bir fonksiyonudur.

Şekil 5 : Klasik Modelde Emek Piyasası Dengesi



Kaynak: Ersan Bocutoğlu, Karşılaştırmalı Makro İktisat Teoriler ve Politikalar, 2012, s.15.

Bireylerin faydalarını maksimize ettiği varsayılan klasik makro iktisat teorisinde bireyler (işgücü) reel ücretler yükselince satın alma güçleri artacağı için çalışmaya daha isteklidirler. Bu nedenle toplam işgücü arzı reel ücretin artan bir fonksiyonudur. S_L işgücü arzını göstermek üzere toplam işgücü arzı fonksiyonu şöyle yazılır:

$$S_L = S_L (W/P)$$

Nüfus veri olmak üzere, ne kadar iş gücü arz edileceği, işçilerin tüketim ile boş zaman arasında yapacağı tercihe bağlıdır. Birey açısından hem tüketimin hem de boş zamanın artı faydası bulunmaktadır ki ikisi arasındaki tercih işgücü arzının büyüklüğünü belirleyecektir. Reel ücretin yükselmesi sonucunda kaybedilecek gelir seviyesini yükselteceği için boş zamanın pahalı hale gelmesi nedeniyle işçilerin çalışmayı tercih etmeleri ve işgücü arzını artırmalarına reel ücretin ikame etkisi denir. Reel ücretin yükselmesi nedeniyle işgücünün gelir seviyesinin yükselmesi ve bunun sonucunda çalışma yerine daha fazla boş zaman seçmelerine reel ücretin gelir etkisi denir. Klasik makro iktisat teorisi, işçiler bakımından reel ücretin ikame etkisinin gelir etkisinden daha fazla olacağını varsaydığından reel ücret artınca işgücü arzı artar. (Şekil 5- a). Nüfus artışı işgücü arzı doğrusunu paralel olarak sağa kaydırır. Bu durumda da işgücü arzı bollaşacağı için reel ücret düşer, işveren daha fazla işgücü çalıştıracağı için istihdam ve üretim artar.

Emek talebi ve arzı incelendikten sonra emek piyasasında dengenin S_L ve D_L eğrilerinin kesiştiği nokta olan E noktasında, L_{FE} tam istihdam seviyesinde ve $(W/P)_{FE}$ ücret düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir (Şekil 5-b). Denge reel ücret seviyesinin altındaki ve üstündeki reel ücret seviyelerinde işgücü piyasası dengeye gelemez. L_T reel ücret ile işgücü arasındaki ilişkiyi gösteren belirli bir ücret düzeyinde çalışıp çalışmamayı düşünen işgücü miktarıdır. $(W/P)_{FE}$ denge reel ücret seviyesinde $0L_{FE}$ kadar işgücü çalışmayı kabul ettiği halde, EN aralığı kadar işgücü, bu reel ücreti beğenmediği için çalışmamayı tercih etmektedir. L_T doğrusu pozitif eğime sahiptir. S_L doğrusu ile L_T arasındaki açıklık reel ücret seviyesi yükseldikçe daraldığından yüksek reel ücret seviyelerinde çalışmamayı tercih eden işgücü sayısı azalacaktır. Buna göre klasik makro iktisat teorisinde friksiyonel ve gönüllü (isteğe bağlı) işsizliğe yer vardır. Birey işini değiştirirken veya alacağı ücreti beğenmediği zaman, kendi rızası ile işsiz kalmayı tercih edebilir. Nitekim $(W/P)_{FE}$ denge reel ücret seviyesinde, Şekil 5-b'deki EN aralığı kadar kişi, işgücü içinde yer aldığı halde bu ücreti beğenmediği için işsiz kalmıştır. Ücreti beğenmemekten kaynaklanan işsizlik, klasik teoride isteğe bağlı işsizlik sayılır. İstek dışı işsizliği ortadan

kaldırmanın yolu, parasal ücreti (W) düşürerek reel ücret seviyesini aşağıya doğru denge reel seviyesine (W/P) FE çekmektir. [83]

2.2. MARKSİST İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM

Marksizmin iktisadi düşüncesi kapitalizmin tahliline dayanmakta olup iktisadi analizini iki ana bölüme ayırmak mümkündür. Bu analiz ilkin emek değer teorisinden yola çıkarak kapitalist sistem içindeki sömürünün nasıl gerçekleştiğini artı değer çözümlemesi ile ortaya koyarak bunun sonuçları üzerinde durmuştur. İkinci olarak yine artı değer mekanizması sonucu ortaya çıkan sermaye yığışmasının sistem içindeki yıkıcı rolünü göstermeye yönelmiştir.

Marks analizine meta kavramı ile başlar. Meta kişisel tüketime değil de pazarda satışa (değişime) konu olan ürünlerin genel adıdır. Bir metanın üretilebilmesi için iki temel koşulun gerçekleşmesine ihtiyaç vardır. Bunlardan birincisi toplumda işbölümünün yapılıyor olması, ikincisi ise üretim araçlarına sahip olan kimselerin farklı bireylerden oluşmasıdır. Metanın değeri onu üretmek için kullanılan sabit sermaye (s), değişken sermaye (d) ve işçilerin yarattığı artı değer (a) toplamından (C = s+d+a) oluşur. Artı değeri yalnızca değişken sermaye yarattığı için sömürü değerini ölçen artı değer oranına da a'= (a/d) x100 formülüyle ulaşılabilmektedir.

Marks'a göre paranın kendisi bir sermaye değildir ancak meta üretiminin belirli bir aşamasında sermayeye dönüşme özelliğine sahiptir. Kapitalizmden önce de para kullanılmakta ve meta dolaşımı M – P – M (meta- para- meta) şeklinde ifade edilmekteyken, kapitalizmle birlikte formül P – M – P' (para- meta- para) şekline dönüşmüştür. Kapitalistin bu işlemi yapmasının anlamlı olabilmesi için ise ikinci P'nin birinci P'den büyük olması gerekmektedir. Çünkü kapitalistin bütün amacı kâr elde etmektir. İşte Marks bu fazlalığa artı değer ismini vermektedir ki kaynağı emek gücüdür.[84]

Marks'a göre kapitalizmi önceki üretim tarzlarından ayırt eden özellik diğer bütün meta piyasalarından farklı olan emeğe özgü bir meta piyasasının doğuşudur.

[83] Bocutoğlu, a.g.e., s. 16-18.
[84] Küçükkalay, a.g.e. , s. 387.

Emek ile işgücü arasındaki ayrımı getiren Marks olmuştur. Emeği satmak üzere yapılan anlaşma belli aralıklara – günlük, haftalık ya da yıllık – yenilenen bir anlaşma olup, emekçinin günün sonunda yeniden bir anlaşma yapabilmesi için özgürlüğünü koruması gerekir. Emekçinin gerçekte her gün sattığı işgücü, yani belirli uzunlukta bir iş günü boyunca potansiyel çalışma kapasitesidir. Bütün emekler birbirinin yerine konulabildiğinden ve işgücünün değeri bütün emekçiler için aynı olduğundan işgücünün – emekçinin sattığı meta – değeri işçinin çalıştığı özgül işten bağımsız ve önce belirlenir. İşgücünü (L), belirli bir mal tomarı elde etmek üzere bir para toplamına (P) karşılık bir kez mübadele edince emekçinin zamanı işgünü boyunca sermayecinin tasarrufuna geçer. İşgücünün mübadele değeri ile kullanım değeri arasındaki açık şimdi önem kazanmıştır. Emekçinin iş günü sırasında harcadığı şey işgücü veya potansiyel kapasite değil, fili emektir. Sermaye tarafından üretim gereçleri ile birlikte kullanıldığında emeğin kullanım değeri işçinin yarattığı katma değer kadardır. Emeğin kullanım değeri işgücünün mübadele değerinden fazla olup aradaki açık artık değerdir ki sermayeci artık değere el koymayı umduğu için emek satın almaya çalışmaktadır. İşte emeğin kullanım değeri ile mübadele değeri arasındaki açık, kapitalistin toplumda işçinin sattığı şeyin iş gücü olduğu kavramı ve emeğin mübadele değerinin, işçinin özgül işinden bağımsız olarak belirlenmesi, bu üç öğe, Marksist Emek Teorisinin can damarı olup temeli sınıf ilişkisine dayanmaktadır.[85]

Kapitalist kârını artırmak için iki yol kullanır. Bunlardan birincisi emeğin kendi değerini yarattığı çalışma saatini kısaltmaktır. Yani işçiler emeklerinin değerini üretecek metaları üretmeyi ne kadar kısa sürede gerçekleştirebilirlerse kalan zamanda kapitalist için o kadar fazla çalışacaklardır. Bunun için kapitalistler üretimin verimliliğini artırmak, yeni makinelerle üretimi takviye etmek ve işbölümünü keskinleştirmek için birbiriyle yarışırlar. Kârı artırmanın ikinci yolu ise ek emek zamanını büyütmektir ki bunun için işçilere ve siyasi otoritelere baskı yaparlar.[86]

[85] Meghnad Desai, **Marksist İktisat Teorisi**, Çev. Nail Satlıgan, 2. Baskı, Ankara, Eflatun Yayınevi, 2009, s. 20-21.
[86] Küçükkalay, a.g.e. , s. 388-389.

Marks'ta kapitalizmin dinamik sürecini belirleyen temel unsur, sermaye birikimi ile birlikte ortaya çıkan teknolojik gelişmenin, işgücü talebi, istihdam düzeyi ve kâr oranı üzerindeki etkileridir. Teknolojik gelişme teorisi ile Marks, bir yandan uzun dönemde bölüşüm sorununu çözümlemekte, diğer yandan da kapitalist birikimin çelişkilerini ortaya koymaktadır. Marks'ta teknolojik gelişme, üretimde birim output başına daha çok üretim aracı (makine) ve daha az dolaysız işgücü kullanılması şeklinde ortaya çıkmakta, kapitalistler arasındaki rekabet işgücü verimliliğinin daha yüksek olduğu tekniklere yatırım yapılmasına yol açmaktadır. Ancak Marks, teknolojik gelişmeyi üretim katsayılarının değişmesi şeklinde değil, sermayenin organik bileşiminin artması şeklinde tanımlamaktadır.[87]

Sermayenin değer bileşimi üretime giren sermayenin (sabit ve değişken) parasal değeridir. Sermayenin teknik bileşimi, söz konusu parasal değer ile sabit ve değişken sermayeden hangi miktarlarda kullanıldığını ifade eder. Sermayenin organik bileşimi (s/d) teknik bileşim tarafından belirlenir. Sermayenin değer bileşimi üretime katılan girdilerin piyasa fiyatlarına bağlı olarak artıp azalabilecektir. Marks'a göre kapitalist yeniden üretim sürecinde sabit sermaye, sürekli olarak değişken sermaye aleyhine büyür. Sermayenin organik bileşiminin sürekli değişmesi sonucunda toplam sermaye içinde emeğin payı azalır. Sonuç üretime katılan işgücü miktarında bir düşme, bir işsizlik olarak kendini gösterir.[88]

Teknolojik gelişme, işgücünün yerini makinelerin alması şeklinde ortaya çıktığı için teknolojik işsizlik yaratmaktadır. Genel olarak Marksist öğretide yedek sanayi ordusu işsizliği ifade etmektedir ki, bu işsizlik insan gücü yerine makine ikame edilmesinden veya üretken yöntemlerin uygulanmamasından ileri gelen teknolojik bir işsizliktir. Sermaye birikiminin artması ve üretim tekniğinde sermaye-emek bileşimini bozarak aynı çıktıyı elde etmeyi hedefleyen, ancak daha az emek gücü kullanmayı seçen tekniklerin kullanılması mevcut işgücünün daha düşük ücretten çalışmasını doğurmaktadır. Emek piyasasında, asgari geçimlik ücret

[87] Yılmaz Akyüz, **Sermaye Bölüşüm Büyüme**, 3. Baskı, Ankara, Eflatun Yayınevi, 2000, s. 66.
[88] Küçükkalay, a.g.e, s.390.

düzeyinin altında oluşan bu yeni ücret seviyesinde bir kısım işçiler çalışmaktansa, çalışmamayı tercih edeceklerinden, bu kişiler işsiz kalmış olacaktır.[89]

2.3. KEYNESYEN İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM

1930'lara kadar baskın iktisadi görüş olan Klasik düşünce okulu, büyük bunalımla bu gücünü yitirmeye başlamış ve onun boşluğunu John Maynard Keynes (1883-1946) ve takipçileri doldurmuştur. Keynes'in yazılmış birçok kitabı ve makalesi bulunmakla birlikte, 1936 yılında yayınladığı İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi (The General Theory of Employment, Interest and Money) isimli kitabıyla iktisat bilimine sayısız katkılar yapmıştır. Keynes, makro iktisat ve maliye teorisi gibi yeni çalışma disiplinlerinin doğmasına ve müdahaleci kapitalist sistemin teorik platformda meşruiyet kazanmasına neden olurken, çok sayıda tartışma konusunu da iktisat bilimine ithal etmiştir.[90]

Keynes'in, Geleneksel ve Marksist iktisat anlayışı ile bazı ortak ve farklı tarafları bulunmaktadır. Geleneksel İktisat, temel ekonomik ilişkilerin evrensel düzeyde geçerli olduğunu ve tarihsel nitelik taşımadığını öne sürer. Bütün dönemlerde geçerli olan kural; fiyatların arz ve talebi dengelemesi, her arzın kendi talebini yaratmasıdır. Marksist görüşte ise, piyasa ekonomisi sadece belirli bir tarihsel dönemin, işçi kesimini sömüren kapitalist dönemin düzenidir. Piyasa ekonomisi, taşıdığı çelişkiler nedeniyle sürekli krizler yaşamakta ve bu krizlerin aşılması, tarihsel gelişmenin dinamiğini oluşturan sınıf çatışmasının piyasa ekonomisinin tasfiyesini gerektirmektedir. Geleneksel görüşte temel dinamik, fiyat sistemi; Marksizmde ise sınıf çatışmasıdır. Keynes de ekonominin kuralları ile yaşanan tarihsel dönemler arasında ilişkiler olduğunu ve krizlerin kapitalizme özgü olduğunu düşünmektedir. Ancak Keynes'e göre ortaya çıkan krizler devletin uygulayacağı politikalar ile sorunsuz bir şekilde aşılacak niteliktedir. Ekonomide ancak tam istihdam sağlandığında piyasa ekonomisi kıt kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayabilmektedir.[91]

---

[89] Ö. Selçuk Emsen, "Kapitalist Kentleşme ve Marksist Yedek Sanayi Ordusu: Analitik Bir Bakış", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** Cilt 13, Haziran 1999, Sayı 1, s. 169-170.
[90] Küçükkalay, a.g.e., s. 317.
[91] Paya, a.g.e.,s. 213-214

2.3.1. Keynesyen İktisadın Temelleri

- Keynes'in iktisada getirdiği en önemli yenilik makro değişkenler arasında ve bunlar arasındaki ilişkiler üzerinde yoğunlaşması, yani ekonomiye makro bakmasıdır.

- 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'nın yol açtığı istek dışı işsizliğin ortadan kaldırılması acilen çözülmesi gereken bir sorun olduğundan Keynes analizinde kısa dönemi ön plana çıkarmıştır.

- Keynes'e göre ekonomideki tam istihdam dengesi kararsız bir denge olup, herhangi bir dışsal talep veya arz şoku ekonomiyi tam istihdam denge seviyesinden eksik istihdam seviyesine düşürdüğünde, ekonominin kendiliğinden tam istihdam seviyesine geri dönmesini sağlayan bir otomatik mekanizma yoktur. Bu durumda ekonomi eksik istihdam seviyesinde kalır ve tam istihdam seviyesine ulaşabilmek için ekonomiye müdahale gerekir.

- Keynes marjinal verimlilik ve azalan verimler kanununu kabul etmekle beraber ücretlerin düşme yönünde rijit (katı), fakat artış yönünde esnek olduğunu savunmuştur. İşçiler para aldanması içinde olduklarından nominal ücretleri konusunda titizdirler. Nominal ücretleri sabitken yükselen fiyatlar nedeniyle düşen reel ücretleri fark edemezler, ancak parasal ücretlerinde (nominal) bir düşüş yapılmasına kuvvetle tepki gösterirler. Sonuç açıklayıcı ve net bir biçimde yaygın ve gayri iradi işsizlik (eksik istihdam) halidir.[92]

- Fiyatların ve parasal ücretlerin tam esnek olması durumunda, parasal ücret kesintilerinin üretim maliyetlerini ve fiyatlar genel seviyesini düşürmesi; düşen fiyatların reel para arzını artırması, artan reel para arzının faiz oranlarını düşürmesi, düşen faiz oranlarının yatırım harcamalarını, toplam talebi, toplam arzı ve istihdam seviyesini yükseltmesine Keynes Etkisi denmektedir. Parasal ücretlerdeki azalma Keynes Etkisi ile istihdam seviyesini yükseltmekte, ancak likidite tuzağı ve yatırımların faiz esnekliğinin katı olması (yatırım tuzağı) durumlarında Keynes Etkisi ortaya çıkmamaktadır. Çünkü likidite tuzağı, reel

[92] Küçükkalay, a.g.e., s.326.

para arzı artışı sonunda faiz oranının düşmesine izin vermemekte, yatırımların faiz esnekliğinin katı olması durumunda da faiz oranı düşse bile yatırım harcamaları artmamaktadır.[93]

- Keynes firmalar ve tüketicilerin rasyonel davrandıklarını kabul etmekle beraber, firmaların ne kadar mal üreteceklerine ve tüketicilerin ne kadar mal alacaklarına mal piyasasındaki katı fiyatlara göre karar verdiğini ve piyasalarda tarafların çıkarlarını koordine eden mekanizmalar bulunmadığını savunmuştur. Ekonomi eksik istihdam seviyesinde dengede iken mal fiyatları düşme yönünde katı olduğundan toplam talep arttığında fiyatlar yükselmez, sadece üretim artar ve ekonomi tam istihdam seviyesine yaklaşırken de fiyatlar genel seviyesi yükselmeye başlar.[94]

- Keynes'de piyasa aktörleri belirsizlik ortamında karar vermektedir. Örneğin fiyatlar düşmekte ise, insanlar fiyatların tekrar yükseleceği konusunda emin olamamakta, bunu sadece ihtimallerden biri olarak görmekte, hatta fiyatların daha da düşebileceğini göz önüne almaktadırlar. Diğer bir ifadeyle gelecek belirsizdir, insanların alacağı kararlar doğrultusunda şekillenecektir.

- Keynes'in Genel Teori'de getirdiği bir diğer büyük yenilik efektif talep prensibidir. Keynes talep kral yaklaşımını benimsemiş, geleneksel yaklaşımın her arzın kendi talebini yaratacağı önermesini her talebin kendi arzını yaratacağı şekline dönüştürmüştür. Krizin sebebi reel ücretlerin yüksek olması değildir. Bu nedenle ücretlerin düşürülmesi, krizin aşılmasına yardımcı olamaz, hatta krizin büyümesine yol açabilir. Krizin temel sebebi talep yetersizliğidir ve krizin aşılması efektif talebin genişletilmesini gerektirir. Efektif talep bir beklenti büyüklüğü olup, cari istihdam düzeyinde girişimciler tarafından satılacağı düşünülen tüketim ve yatırım malları toplamını ifade etmektedir.[95]

- Keynes, Klasiklerin tasarrufların yatırımlara eşit olacağı önermesine karşı çıkmıştır. Bir yatırımcının yatırım kararı alması, söz konusu yatırımın

[93] Bocutoğlu, a.g.e., s. 79
[94] A.e., s. 63.
[95] Paya, a.g.e., s. 214-215.

gelecek dönemlerdeki hâsılalarından yola çıkılarak hesaplanan kârlılık oranı ile piyasa faiz hadlerinin karşılaştırılmasına bağlı olarak gerçekleşir. Keynes burada sermayenin marjinal etkinliği kavramını kullanır. Teknik olarak sermayenin marjinal etkinliği, bir kapital malının gelecek dönemlerdeki hasılatlarını kapitalin bugünkü maliyetlerine eşitleyen iskonto haddi (r) olarak tanımlanabilir. Yatırımcı bu oranı piyasa faiz haddiyle (i) karşılaştıracak ve r>i ise yatırım kararı alacaktır.[96]

- Keynes paranın yanlı olduğunu, her para artışının aynı oranda enflasyona neden olmasının mümkün olmadığını savunmuştur. Çünkü para sadece işlem güdüsüyle değil, ihtiyat ve spekülasyon güdüleriyle de talep edilmektedir. Bağlantılı olarak faiz tüketimden vazgeçmenin değil, likiditeden vazgeçmenin bir bedeli olarak ortaya çıkmakta ve faiz, likiditeden vazgeçmenin maliyeti olarak para arz ve talebinin kesiştiği noktada oluşmaktadır.

- Keynes'in iktisata yaptığı bir diğer katkı da çarpan katsayısı olmuştur. Çarpan, bir eksik istihdam durumunda yapılacak otonom harcama artışının (bu harcama tam istihdamda olursa enflasyonist açık oluşur), kendisinin birkaç katı kadar bir katsayı ile çarpılmış gibi milli gelir artıran katsayıdır. Keynes'e göre suya atılan bir taşın dalgasının kıyıya ulaşması gibi toplum içinde yayılacak ve yapılan toplam otonom harcama tutarından birkaç kat büyük bir milli gelir artışına neden olacaktır. Yapılan ilk harcamanın efektif talebe yaptığı etkinin derecesini belirleyen şey de o toplumun marjinal tüketim eğilimi ($\Delta C/\Delta Y$,c) , farklı bir deyişle marjinal tasarruf eğilimi ($\Delta S/\Delta Y$,s) ve yapılan toplam otonom harcamanın büyüklüğüdür. [97]

2.3.2. Keynesyen İktisatta Emek Piyasası

Klasik modelde olduğu gibi Keynesyen Modelde de kâr maksimizasyonu amaçlayan firmaların emek talebi reel ücretin ters fonksiyonudur ve emek talebini emeğin marjinal prodüktivitesi belirlemektedir. Fiyat düzeyi veri iken nominal ücret artınca toplam emek talebi azalırken (P veri iken W $\uparrow\rightarrow$ w = (W/P) $\uparrow\rightarrow D_L\downarrow$),

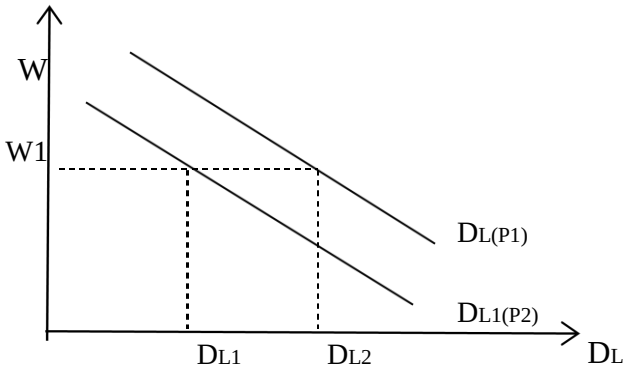
[96] Küçükkalay, a.g.e., s.339.
[97] A.e., s. 336.

nominal ücret veri iken fiyat düzeyi artınca toplam emek talebi artar (W veri iken P ↑→ w = (W/P) ↓→D_L↑).

$D_L = f [w(-)] , \quad D_L = f [W(-), P (+)]$

Keynesyen modeldeki emek talep analizi Şekil 6'da gösterilmiştir. Şekil 6'daki negatif eğimli $D_L(P_1)$ ve $D_L(P_2)$ emek talep eğrileri emek talebinin reel ücretin ters fonksiyonu olduğunu (fiyat düzeyi P_1'den P_2'ye yükselince her alternatif nominal ücret düzeyinde emek talebinin arttığını, örneğin W_1 nominal ücret düzeyinde emek talebinin D_{L1}'den D_{L2}'ye yükseldiğini) gösterir.

Şekil 6 : Keynesyen Modelde Emek Talebi



Kaynak: Erdal M. Ünsal, Makro İktisat, 2007, s.262.

Keynesyen ve klasik modeller arasında emek talebi konusunda olan bu farksızlığa karşılık, Keynesyen modelde emek arzı reel ücrete değil nominal ücrete bağlı olarak değişir ve işçilerde para hayali (yanılgısı) olduğundan emek arzı fiyat düzeyindeki değişmelerden etkilenmez.

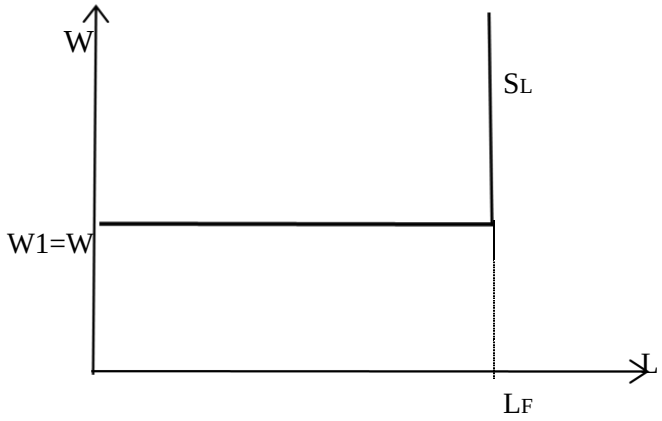
$S_L = f [W(+), P (0)]$

Ayrıca Keynesyen modelde işçiler nominal ücret düzeyindeki bir indirimi kabul etmedikleri ve bu yüzden de nominal ücretin cari düzeyinde aşağıya doğru katı olduğu kabul edildiğinden, emek arzı nominal ücret düzeyindeki değişmelere sonsuz esnektir. Nominal ücrette çok düşük bir değişme olduğunda emek arzı sıfıra düşer.

$S_L = f [W(\infty), P (0)]$

P fiyat düzeyinin yanındaki sıfır, emek arzının fiyat düzeyindeki değişikliklerden etkilenmediği ve dolayısıyla da nominal ücrete bağlı olarak değiştiğini belirtir. W nominal ücret düzeyi teriminin yanındaki sonsuz ise, nominal ücrette çok küçük bir değişme olduğu zaman emek arzının sıfıra düştüğünü ve dolaysıyla da nominal ücretin tam istihdama ulaşılıncaya kadar cari düzeyinde sabit olduğunu (tam istihdama ulaşılıncaya kadar işçilerin cari nominal ücret düzeyi üzerinden istenilen miktarda emek arz etmeye hazır olduklarını) ifade eder.

Şekil 7 : Keynesyen Modelde Emek Arzı

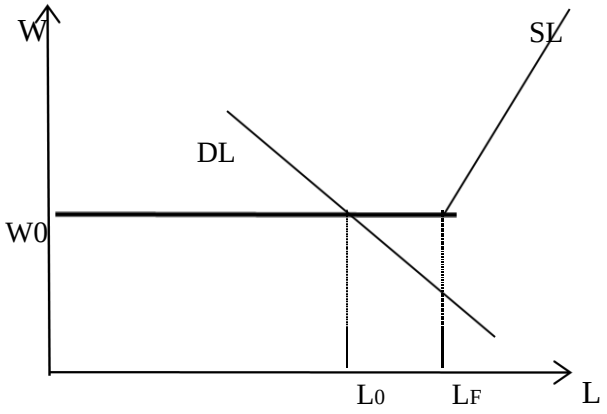


Kaynak: Erdal M. Ünsal, Makro İktisat, 2007, s.263.

Keynesyen modelde emek arz analizi Şekil 7'de gösterilmiştir. Şekil 7'deki S_L emek arz eğrisinin W_1 cari nominal ücret düzeyi itibariyle L_F tam istihdam düzeyine kadar sonsuz esnek olması, tam istihdama ulaşılıncaya kadar işçilerin cari nominal ücret düzeyi üzerinden istenilen miktarda emek arz etmeye hazır olduklarını ifade eder. S_L emek arz eğrisinin L_F tam istihdam düzeyinde dik olması ise, cari ücret düzeyinde çalışmak isteyen işçilerin tümünün çalıştığını ve dolayısıyla da emek arzının artmasının artık mümkün olmadığını gösterir.[98]

[98] Ünsal, a.g.e., s.260-263.

Şekil 8 : Keynesyen Modelde Emek Dengesi

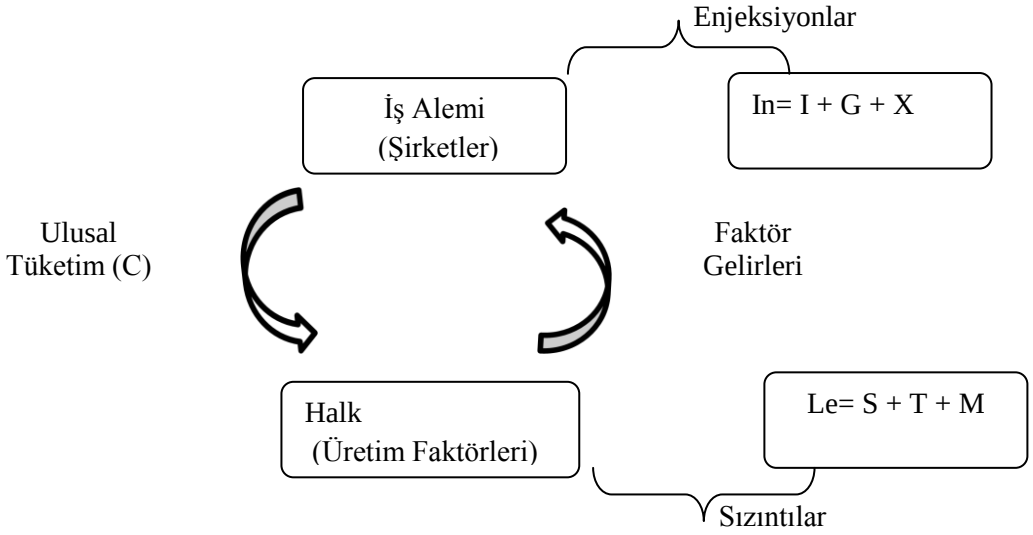


Kaynak: Merih Paya, Makro İktisat, 2007, s.221.

Emek arz ve talebi incelendikten sonra Keynesyen modelde emek piyasası Şekil 8'de gösterilmiştir.

Burada W parasal ücretleri, L istihdamı, L_F tam istihdam düzeyini ifade etmektedir. Şekil 8'de görüldüğü üzere, cari ücret düzeyi W_0'da çalışmak isteyen iş bulamamaktadır. Bu ücret düzeyinde (L_o-L_F) kadar gayri iradi işsizlik söz konusudur.[99]

Şekil 9 : Keynesyen Görüşte Gelirin Döngüsel Akışı



Kaynak: Batu Tunay, Makro Ekonomi Teori ve Politika, 2007, s.168.

[99] Paya, a.g.e., s.221.

Keynes'in işsizlik analizi Şekil 9'daki döngüsel akış modeliyle de açıklanabilir. Ekonomiye enjeksiyonların bir noktadan yapıldığı ve sızıntıların da bir noktadan olduğu bu basit modelde, enjeksiyonlar sızıntılara eşit olmadığında dengesizlik yaşanmakta ve bunların yeniden dengeye gelebilmesi için fiyatlarda bir değişme olmaksızın milli gelir ve istihdamda değişme olması gerekmektedir. Gelirlerin döngüsel akışındaki denge, üretimin ve istihdamın herhangi bir düzeyinde meydana gelebildiğinden dengenin tam istihdam düzeyinde sağlanması şart değildir. Eğer toplam talep çok düşükse bir durgunluk ve işsizlik görülmekte ve Keynes'e göre devletin toplam talebi artırmak için maliye ve para politikalarıyla ekonomiye müdahale etmesi gerekmektedir.[100]

2.3.3. Ortodoks Keynesyen İktisat

1936 yılından beri Keynes'in Genel Teori aracılığıyla makro ekonomiye katkıları çok değişik yorumlara konu olmuş, Keynes'in tam olarak ne demek istediği konusunda bazen birbiriyle uzlaştırılamayacak düzeye varan farklılıklar içeren yaklaşımlar geliştirilmiştir. J. Tobin gibi bazı iktisatçılar, Genel Teorinin bazı çıkarımlarını orta derecede muhafazakar bulurken, J. Robinson gibi bazı iktisatçılar da Klasik ve Neo-klasik doktrinlerden devrimci bir kaçış olarak yorumlamışlardır. Böylesine geniş bir yelpazeye yayılan farklı yorumların varlığını Keynes'in fikirlerinin doğurganlığına ve üslubunun polemiksel niteliğine bağlamak mümkün olabildiği gibi farklı algılamalarda Genel Teori'nin kötü düzenlenmiş, kötü yazılmış, çelişkiler ve muğlaklıklar içeren bir kitap olmasının da önemli payı bulunmaktadır. Dolayısıyla Keynes'in nasıl anlaşılması gerektiği konusundaki tartışmaların bitmemesi son derece normaldir. [101]

Ortodoks Keynesciler oldukça geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. S.R. Hicks, Joan Robinson, M. Kalecki, N. Kaldor ve R. Harrod bu grup içinde değerlendirilebilir. Ortodoks Keynesci Okulun temel yaklaşımları şöyledir:

---

[100] Tunay, a.g.e., s.168-169.

[101] Tahir Büyükakın, "Yeni Keynesyen İktisat mı, Yeni Neoklasik Sentez mi?", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 13, Sayı 1, 2007, s. 24.

- Ekonomi temelde istikrarsızdır ve düzensiz şoklarla karşı karşıya kalır.
- Ekonomide bir rahatsızlık meydana geldiğinde ekonominin yeniden tam istihdamın yakınlarına gelmesi uzun zaman alır. Bir diğer deyişle ekonomi hızla tam istihdama yönelmez.
- Toplam çıktı düzeyini ve istihdamı temelde toplam talep belirler. Kamu otoriteleri ekonominin hızla tam istihdama yönelmesi için toplam talebi etkiler.
- Ekonominin istikrarının sağlanmasında maliye politikası para politikasına tercih edilir.[102]

2.4. MONETARİST İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM

1960'lı yıllara kadar Keynesyen iktisadi görüş, hem tüm ekonominin davranışının açıklanmasında, hem de enflasyon ve eksik istihdamın kontrolünde başarılı olmuştur. Ancak 1960'lı yıllarda gelişmiş ülkelerde enflasyon ve işsizlik hızla artmaya başlamış, başta ABD olmak üzere birçok ülke sorunlarını uyguladıkları politikalarla çözemedikleri gibi daha da şiddetlendirmiş, ayrıca hükümetlerin uyguladığı ekonomi politikalarıyla ilgili sorunlar kendini göstermeğe başlamıştır. Uygulamada maliye politikası kullanılmasındaki gecikmeler, sorunlar ve kuşkular yaratınca iktisatçıların bir kısmı maliye politikasındaki değişmelerin istikrar sağlayıcı değil, aksine ekonominin istikrarını bozucu etkiler yarattığını belirtmişlerdir.[103]

Keynesyen düşünceye en güçlü eleştiri, öncülüğünü Chicago Üniversitesi'nden Milton Friedman'ın yaptığı bir grup Klasik anlayıştaki iktisatçı tarafından yöneltilmiştir. Friedman ve Phillip Cagan, Karl Brunner, Alan Meltzer, David Laidler gibi takipçileri, analizlerini Klasik Teori üzerinde inşa etmişler ve o dönemde baş gösteren stagflasyon sorununu hesaba katarak analizlerinin kapsamını genişletmişlerdir.[104] Paracı görüşleri ifade etmek üzere Monetarizm kavramını ilk kullanan Karl Brunner olmuş ve Paracı yaklaşımın amacını, iktisadi gelişmeleri

[102] Ufuk Başoğlu, Nalan Ölmezoğulları, İlker Parasız, **İktisatta Devrimler-Karşı Devrimler**, 2. Baskı, Alfa Yayınları, 2004, s.19.
[103] Parasız, Bildirici, a.g.e.. s. 367.
[104] Tunay, a.g.e., s. 172.

sistematik bir şekilde kavramaya çalışmak ve yorumlamaya elverişli bir çerçeve oluşturmak şeklinde tanımlamıştır.

2.4.1. Monetarizmin Ana Çizgileri

Monetarizmin özünde Modern Miktar Teorisi yer almaktadır. Monetarizmde, kısa dönem – uzun dönem ayrımı yapılmış ve kısa dönemde parasal değişkenlerin reel değişkenleri etkileyebildiği kabul edilmiştir. Friedman'a göre para uzun dönemde nötrdür (yansızdır) ve reel piyasaları etkileme gücüne sahip değildir. Friedman para arzı ve fiyatlar arasındaki tarihi ilişkiyi açıklamış ve enflasyonun her zaman ve her yerde parasal bir olgu olduğu sonucuna varmıştır. Parasal gelir ve fiyatlar seviyesinin kontrolünde para arzı anahtar değişken olup enflasyon ancak birim çıktı başına para stoku uygun olarak yükselirse önlenebilmektedir. Uzun dönemde reel üretimi; sermaye stokunun miktarı, işgücünün miktarı ve kalitesi ile teknoloji seviyesi belirlemektedir. Para, finansal ve reel aktiflerin yakın bir ikamesi olup her üçü de kolaylıkla bir diğerinin yerine geçebilmektedir. Para talebinin faize duyarlılığı düşük ve nominal faiz oranı reel faiz oranı ile fiyat düzeyinde beklenen değişmelerin toplamına eşittir.

Monetaristler piyasaların rekabetçi, fiyatların ve ücretlerin ise esnek olduğunu kabul ederler. Piyasaların her zaman dengeye ulaşacak şekilde ayarlanacağını ve piyasa temizleme koşulları sağlandığında her alıcının istediğini alabileceğini; her satıcının da istediğini satabileceğini savunurlar. Piyasaların etkin olarak çalışması sonucunda ekonominin tam istihdam dengesinden uzaklaşması geçici olacak ve kendiliğinden uyum mekanizması etken bir şekilde çalışacaktır.

Para politikası kuralının üstünlüğü görüşü benimsenmiş ve para politikasının maliye politikasından çok daha etkin bir politika olduğu ileri sürülmüştür. Bu durumda Merkez Bankasının, karşı devrevi bir para politikası yerine para politikasındaki çeşitli gecikmeler nedeniyle para arzının sabit bir hızla büyümesini sağlayan Sabit Parasal Genişleme Oranı Kuralı uygulaması daha yararlı olacaktır.

Monetarizmin iktisada kattığı kavramlardan biri de "Adaptif Beklenti"dir. Adaptif beklenti, beklentilerdeki değişikliğin zaman içinde düzeltileceğini, hataların

giderileceğini başka bir deyişle zamana uyarlanacağını ifade eder. Beklenen ve gerçekleşen birbirine eşit olduğunda hata giderilecek ancak giderilme süreci gecikmeli olacaktır. Örneğin enflasyon beklentisinin %5'te istikrarlı olduğu bir ortamda enflasyon %10 olarak gerçekleşsin. Bu durumda %10'u tahmin edemeyen bireyler, beklentilerini adım adım artıracaklardır. Ekonomik birimler beklentilerini oluştururken, yalnızca ilgili değişkenin geçmişteki değerlerini dikkate almaktadırlar.

Sürekli Gelir Friedman'ın geliştirdiği bir diğer kavram olup planlanan uzunlukta kazanılması beklenen gelirin ortalaması ve bir ekonomik birimin servetine dokunmadan tüketebileceğini tahmin ettiği miktardır. Ekonomik birimler ankeslerini cari gelirlerine değil sürekli gelir adını verdikleri uzun dönemdeki gelirlerine göre ayarlamaktadır. Sürekli gelir para talebinin istikrarlı olması para talebinin ve dolaşım hızının istikrarlı olması koşulunun sağlanması açısından da önemlidir.

Monetaristlerin sonuçları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Para arzının büyüme oranı ile nominal milli gelir büyüme oranı arasında yakın ilişki vardır.
- Para arzının gelirleri etkilemesi bir süreyi gerektirir ve bu süre değişmemektedir.
- Ortalama olarak, parasal büyümenin parasal geliri artırması altı ila dokuz ayı gerektirmektedir.
- Para arzını artırmanın ilk etkileri üretim düzeyinde gözlenmekte, fiyat hareketleri ilk aşamada ortaya çıkmamaktadır.
- Fiyat hareketleri, üretim ve gelir etkilerinin ortaya çıkmasından ortalama altı - dokuz ay sonra meydana gelmekte ve genel fiyat değişimleri artışını izleyen 12-18 ay arasında ortaya çıkmaktadır.
- Para arzında değişme kısa dönemde üretimi etkilemekte, uzun dönemde ise geriye değişen fiyatlar kalmaktadır.
- Bu zamansal ilişkiler kesin bir kategori oluşturmamaktadır.
- Enflasyon parasal bir olay olup, para arzının üretimden daha hızlı büyümesi ile ortaya çıkmaktadır.

- Kamu harcamalarının enflasyonist özellikleri onun nasıl karşılandığına bağlıdır.[105]

2.4.2. İşçi Yanılma Modeli

Friedman'ın çıkış noktası ücretlerin esnek olmamasıdır. Ücretlerin esnek olmaması durumunda, genişleyen para miktarı girişimcilerin üretimi kârlı bir şekilde artırmalarını mümkün kılmaktadır. Friedman'ın ücretlerin esnek olmamasından hareket eden yaklaşımı Akselerasyonist (Hızlandırıcı) Senaryo olarak tanımlanmaktadır. Bu şekilde tanımlanmasının sebebi, üretimi artırmak için daha fazla enflasyonun gerekmesidir. Çünkü çalışanların fiyat beklentileri daima geçmiş tecrübelerin uzantısında oluşmaktadır. Bu durumda çalışanları yanıltmanın tek yolu, sürekli olarak geçmişe oranla daha yüksek bir enflasyon yaratabilmektir.[106]

Klasik modelde işçilerin ve firmaların fiyat düzeyi konusunda tam bir bilgiye sahip oldukları kabul edilirken, Friedman tarafından geliştirilen işçi yanılma modelinde eksik enformasyon öne çıkar. Aptallık modeli de denilen bu modele göre firmalar kendi ürettikleri malların fiyatlarını bilmelerine karşılık, işçilerin kendi tüketim sepetlerine giren mal ve hizmetlerin fiyatlarıyla ilgili bilgileri yetersiz ve eksiktir. Her ne kadar çeşitli kuruluşlarca fiyatlar genel düzeyi yayınlansa da bu gecikmeli olarak gerçekleşmekte, bir diğer deyişle fiyatlar geçmişi yansıtmaktadır. Bu sebeple, emek talebi gerçekleşen reel ücretin bir fonksiyonu olduğu halde, emek arzı beklenen reel ücretin bir fonksiyonudur:

$$D_L = f\,(W/P), \quad D_L = f\,(W, P)$$

$$S_L = f\,(W/P^e), \quad S_L = f\,(W, P^e)$$

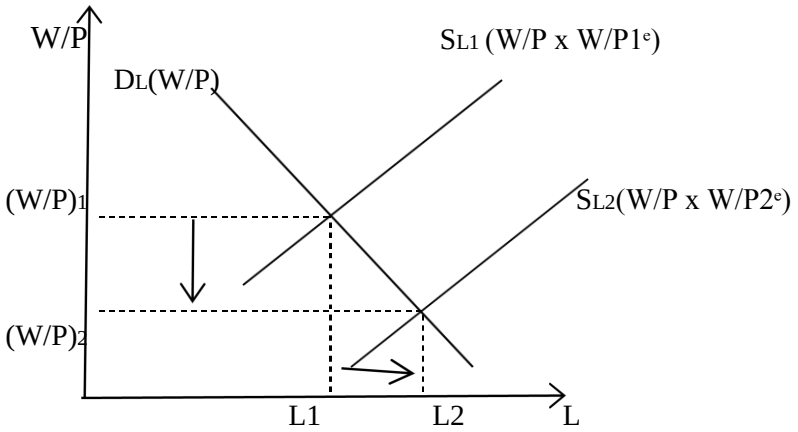
İşçi yanılma modelinde emek arzının beklenen ücretin bir fonksiyonu olması, emek arzının aslında gerçekleşen reel ücret ile işçilerin fiyat düzeyi konusundaki yanılmalarının çarpımına bağlı olması anlamına gelir:

[105] Parasız, Bildirici, a.g.e.. s. 383.
[106] Paya, a.g.e., s. 338-339.

$W / P^e = (W/P) \times (P/P^e)$

$S_L = f\ (W/P \times P/P^e)$

Şekil 10 : İşçi Yanılma Modeli : Emek Piyasasında Denge



Kaynak: Erdal Ünsal, Makro İktisat, 2007, s.266.

İşçilerin bekledikleri fiyat düzeyi (P^e) veri iken fiyat yükselince, her alternatif reel ücret düzeyinde (W/P) emek arzı artar: Beklenen fiyat düzeyi veri iken fiyat düzeyi yükselince, fiyat düzeyi konusunda eksik bilgiye sahip olan (fiyat düzeyinin yükseldiğinin farkında olmayan) işçiler, firmaların nominal ücrete yaptıkları artışları reel ücretin arttığı biçiminde yorumlarlar ve dolayısıyla da nominal ücret artınca daha fazla emek arz etmeye razı olurlar. Bu husus şekil 10'da emek arz eğrisinin dışa doğru kayarak $S_{L1} = f\ (W/P \times P_1/P^e)$ konumundan $S_{L2} = f\ (W/P \times P_2/P^e)$ konumuna gelmesiyle gösterilmiştir ($P_2 > P_1$, $P_2/P^e > P_1/P^e$).

Şekil 10'da emek arz eğrisi L_{S1} konumundan L_{S2} konumuna gelince istihdam düzeyinin L_1'den L_2'ye yükselmesinin nedeni, fiyat düzeyi konusunda tam bilgiye sahip olan firmaların, nominal ücret fiyat düzeyindeki artıştan daha az arttığı- reel ücret düştüğü sürece daha fazla emek talep etmeye zaten razı olmalarıdır. Dolayısıyla Şekil 10'da beklenen fiyat düzeyi veri iken fiyat düzeyi yükselince, bir yandan nominal ücret ve emek arzı artmış, öte yandan nominal ücretin fiyat düzeyinden daha az artması sonucu reel ücret düşmüş ve talep edilen emek miktarı artmıştır.[107]

[107] Ünsal, a.g.e., s. 265-266.

2.4.3. Uyumcu Beklentili Phillips Eğrisi (Beklentilerle Genişletilmiş Phillips Eğrisi - Uzun Dönem Phillips Eğrisi)

Phillips Eğrisi'nin enflasyon ile işsizlik arasında istikrarlı bir değiş-tokuş seçeneği olarak sunulması, akademisyenler ve özellikle politikacılar arasında 60'ların ortalarına kadar genel bir kabul görmüş, ancak sonrasında ABD için yapılan çalışmalarda değiş-tokuş ilişkisinin istikrarlı olmadığı ve Phillips Eğrisi'nin zaman içinde yer değiştirdiği görülmüştür. Bunun sonucunda Phillips Eğrisi'ndeki kaymalar Phillips Eğrisi fonksiyonuna verimlilik, kârlar ve sendikaların etkileri gibi değişkenlerin ilave edilmesiyle açıklanmış ve sonrasında beklentilerin ayarlanması vurgulanmıştır. Önce E.S.Phelps (1967), daha sonra ise M.Friedman (1968) enflasyonist beklentilerin analize dahil edilmesi halinde Phillips Eğrisi'nin zaman içinde yer değiştireceğini ispatlamışlardır.[108]

Phelps, enflasyon-işsizlik değiş-tokuşunun kısa dönemli bir olay olduğunu; uzun-dönemde ekonominin denge işsizlik oranında karar kılacağını ve kısa dönemde genişletici politikaların cari işsizlik oranını sadece geçici bir süreliğine denge düzeyin altına düşüreceğini savunmaktadır. Enflasyon beklentileri düzeltilip cari enflasyon oranına uyum sağlayınca söz konusu reel etki sona ermekte ve uzun dönemde daha yüksek bir enflasyon ve parasal faiz oranı görülmektedir.

Friedman'ın doğal oran hipotezine göre ise, öngörülemeyen enflasyon (giderek yükselen enflasyon oranı) nedeniyle enflasyon ve işsizlik arasında her zaman geçici bir ilişki bulunmaktadır. Friedman'a göre, enflasyon ve işsizlik arasında kalıcı bir ilişki olduğu yönündeki yaygın inanç, "yüksek" (high) ve "yükselen" (rising) enflasyon oranlarının birbirine karıştırılmasından kaynaklanmaktadır: "Yükselen bir enflasyon oranı işsizliği azaltabilir, yüksek bir oran değil".[109]

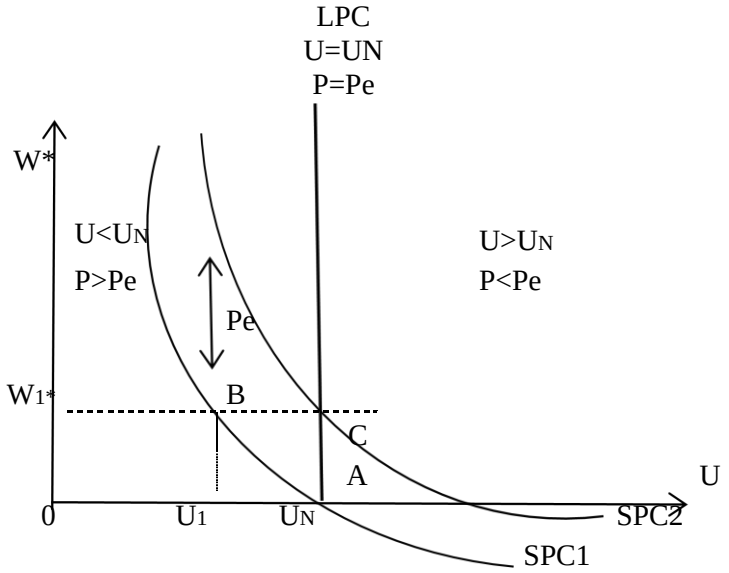
Friedman ve Phelps, orijinal Phillips Eğrisi analizine beklenen enflasyon oranını da eklemişler ve matematiksel olarak;

---

[108] Tahir Büyükakın, "Phillips Eğrisi: Yarım Yüzyıldır Bitmeyen Tartışma", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,** Sayı 39, 2008, s. 143-144.
[109] Akkuş, a.g.m., s.124,119.

W* = f(U) + Pe şeklinde ifade etmişlerdir. Burada W* parasal ücret değişme oranı (enflasyon oranı), U işsizlik oranı, Pe beklenen enflasyon oranıdır. Beklenen enflasyon oranının sisteme dahil edilmesi ile birlikte artık tek bir Phillips eğrisi değil, fakat her biri farklı bir beklenen enflasyon oranına göre çizilmiş çok sayıda eğriden oluşan bir Phillips eğrileri ailesi ortaya çıkmaktadır.[110]

Şekil 11 : Adaptif (Uyumcu) Beklentilerle Genişletilmiş Phillips Eğrisi



Kaynak: Ersan Bocutoğlu, Karşılaştırmalı Makro İktisat Teoriler ve Politikalar, 2012, s.186.

Şekil 11'deki LPC, uzun dönem uyumcu beklentili Phillips eğrisini, SPC_1 ve SPC_2 kısa dönem uyumcu beklentili Phillips eğrilerini, dikey eksen (W*) parasal ücret cinsinden enflasyon oranını, yatay eksen (U) işsizlik oranını göstermektedir. LPC üzerindeki her noktada işsizlik oranı doğal işsizlik oranına (U_N); parasal ücret artış oranı, fiyatlar genel seviyesi ve beklenen enflasyon oranı birbirine eşittir.

Ekonominin başlangıçta LPC ile SPC_1'nin kesiştiği A noktasında dengede olduğunu ve Merkez Bankasının kısa dönemde genişletici para politikasıyla toplam talebi artırarak işsizliği U_N'den U_1'e düşürmeye karar verdiğini varsayalım. Bunun sonucunda oluşan talep fazlası, fiyatlar genel seviyesi ile parasal ücreti artıracak ancak fiyatlar genel seviyesi parasal ücretlerden daha hızlı ayarlanacaktır.

[110] Bocutoğlu, a.g.e., s. 185.

Ekonominin genel dengesi B noktasına kayacak ve işsizlik oranı U_1'e düşecek, parasal ücretler W_1*'e yükselecektir. İşçiler geçici bir para yanılması olgusu içinde olduklarından parasal ücretlerindeki bu artışı reel ücretlerindeki artış sanacaklar ve işgücü arzlarını artıracaklardır. Ancak işçiler bir süre sonra bu yanılmadan uyanınca enflasyon beklentilerini uyarlayacaklar ve parasal ücretlerini (W^*_1 + Pe) oranında artırarak SPC_1 eğrisini SPC_2'ye kaydıracaklardır. Bu durumda ekonominin dengesi B noktasından C noktasına hareket edecek, reel ücretler yükseldiği için firmalar aldıkları işçileri işten çıkaracak ve işsizlik oranı tekrar U_N doğal işsizlik seviyesine geri dönecektir. Hızlandıran hipotezi, monetarist iktisatçıların kısa dönem Phillips eğrisindeki kaymaları açıklamak için geliştirdikleri bir yaklaşım olup işsizliği doğal oranın altında kalıcı olarak sürdürmeye yönelik herhangi bir girişimin, enflasyonun hızlanması ile sonuçlanacağını ve otoritelerin parasal genişleme oranının devamlı artırmaları gerektireceğini ifade etmektedir. Bu sebeple Uyumcu Beklentili Phillips Eğrisi analizi Hızlandırıcı Teorisi olarak da anılmaktadır.

Friedman ve Phelps'in bu analizinden sonra beklentilerle genişletilmiş Phillips eğrisinin çok sayıda ampirik çalışması;

$W^* = f(U) + \beta\, Pe$ denklemi kullanılarak yapılmıştır.

β katsayısının aldığı tahmini değere göre, uzun ve kısa dönemde işsizlik ve enflasyon arasında bir değiş- tokuşun (trade- off) bulunup bulunmadığı belirlenmektedir. β'nın tahmini değerinin 1 olması uzun dönem değiş-tokuşunun olmadığı, 0 ile 1 arasında olması ($0<\beta<1$) uzun dönemde kısa dönemdeki kadar olmasa da enflasyon ile işsizlik arasında bir değiş- tokuşun olduğunu, 0 olması ise orijinal Phillips eğrisinde olduğu gibi hem kısa hem uzun dönemde işsizlik ve enflasyon arasında bir değiş-tokuş olduğunu göstermektedir.

2.5. YENİ KLASİK İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM

Yeni Klasik İktisat, köklerini esas itibariyle Monetarist iktisattan almakla beraber 1970'li yıllardan itibaren monetarist yaklaşımdan ayrılarak farklı bir teori haline gelmiştir. Öncülüğünü Robert Lucas, Neil Wallace, Thomas Sargent ve Robert Barro'nun yaptığı Yeni Klasik Okulun varsayımları şunlardır:

- Rasyonel beklentinin varlığı: Rasyonel beklenti kavramı Türkçemizdeki "Papaz her gün pilav yemez" özdeyişinde karşılığını bulmaktadır.
- Doğal oran hipotezi: Nominal sürprizler reel değişkenleri sürekli etkilemediğinden beklenilen nominal şokların genel denge açısından hiçbir etkisi yoktur.
- Asimetrik bilginin olmaması; simetrik ve eksik bilginin varlığı.
- Bireylerin fiyat alıcısı olmaları ve açıklığın varlığı.
- Dinamik dengenin kabulü.[111]

Yeni klasik makro iktisat teorisinin rasyonel beklentiler hipotezi, piyasaların sürekli olarak dengelenmesi hipotezi ve toplam arz hipotezi (Lucas'ın sürpriz arz fonksiyonu) olmak üzere üç temel hipotezi bulunmaktadır. Uyumcu beklentiler hipotezine karşı geliştirdiği rasyonel beklentiler hipotezi ve merkez bankalarının ekonomiye müdahalesine karşı geliştirdiği politika etkisizliği hipotezi ile makro iktisadi düşüncede devrim yaratmıştır.[112]

Yeni klasik iktisatçılara göre iktisat bilimi meteoroloji bilimine benzemelidir. Meteoroloji, tahminler doğrultusunda raporlar oluşturmakla yetinir, havaları değiştirmeye yönelmez. Aynı şekilde, ekonomik gelişmeleri yönlendirme gücü olmayan iktisat bilimi de, gelişmelere yönelik tahminleri üretmekle yetinmelidir.

2.5.1. Rasyonel Beklentiler Hipotezi

Makro iktisatta beklentiler sorunu sürekli tartışılmakla beraber üzerinde hala fikir birliğine varılamamış konulardan biridir. Klasik iktisat çıkarını maksimize, zararını minimize etmek isteyen ekonomik insanı (Homo Economicus, rasyonel insan) temel almıştır. Ayrıca, klasik iktisatta parasal değişkenlerin reel değişkenler üzerinde bir örtü olduğu düşüncesi hâkim olduğundan reel değişkenler kullanılmakta ve bu da rasyonel bireyi oluşturmaktadır.

[111] Parasız, Bildirici, a.g.e.. s. 383.
[112] Bocutoğlu, a.g.e., s. 229.

Keynes'e göre beklentiler uzun ve kısa dönem olarak ikiye ayrılmakta olup bireyler hem kısa hem de uzun dönemde çok iyi tahminciler değillerdir ve yanılgıya düşmektedirler. Kısa dönemde yapılan yanlış tahminler, üretimin fazla veya eksik yapılmasına ve bu durum ise stokların artmasına veya azalmasına neden olabilmekteyken, uzun vadeli beklentilerde belirsizlik daha ön plana çıkmakla beraber yatırımın beklenen getirisi ile yatırımcıların para kazanma hırsını simgeleyen ve insanlara yatırım yapma cesaretini veren Hayvani İçgüdü (Animal Spirit) de etkili olmaktadır.

Beklenti kavramı, daha sonraları Friedman (1956)'ın öncülüğünü ettiği Parasalcı (Monetarist) okul tarafından dikkate alınmış ve beklentilerin geriye dönük (backward looking) beklentiler olduğu ve bireylerin beklentilerini oluştururken geçmişe bakarak karar verdikleri görüşü savunulmuştur (uyumcu- adaptif beklentiler). Bireyler geçmişe, özellikle de son dönemlere bakarak iktisadi kararlarını vermekte ve yanlış kararlar verseler de, hatalarını zamanla tedrici olarak düzeltmektedirler.[113]

Rasyonel Beklentiler Teorisinin temeli John F. Muth tarafından atılmış, sonrasında Chicago Üniversitesi'nden Milton Friedman ve öğrencileri tarafından olgunlaştırılmış ve Robert Lucas, Thomas Sargent ve N. Wallece da teoriye katkıda bulunmuşlardır.[114]

Rasyonel beklentiler hipotezi, literatürde yıllar boyunca farklı bir takım biçim ve versiyonlarda gözükmüştür. Öncelikle hipotezin zayıf ve güçlü versiyonları arasındaki farkı görmek önemlidir. Hipotezin zayıf versiyonu arkasındaki temel fikir, bir değişkenin gelecek değeri hakkında tahmin ve beklentiler oluştururken ekonomik birimlerin, değişkeni belirlediğine inandıkları faktörler hakkında açık bir şekilde mevcut olan bilgiden en iyi, en etkin şekilde yararlanacaklarıdır. Güçlü versiyonu ise Muth'un "beklentiler, gelecek olayların bilgilendirilmiş tahminleri oldukları için, ilgili ekonomik teorinin tahminlerinin zorunlu olarak aynısıdırlar" görüşünden elde

[113] Kurt, vd., a.g.m., s.171.
[114] Sinem Kaytancıoğlu, "Rasyonel Beklentiler Teorisi Çerçevesinde Türkiye'de 1994 Krizi", **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1,2010, s. 140-141.

edilen Muthçu versiyon olup, yeni klasik okulun önde gelen temsilcileri tarafından ele alınmış ve makroekonomik modellere dahil edilmiştir.[115]

Rasyonel beklentiler hipotezi mükemmel öngörü ve kusursuz bir tahmin değildir. Ekonomik karar birimleri tahminlerinde hata yapabilirler çünkü ellerinde mevcut enformasyon eksiktir. Ancak hatalarından ders alacakları için sistematik hata yapmazlar yani hatalarında ısrar etmezler. Daha biçimsel olarak hipotezin güçlü versiyonu şu şekilde ifade edilir.

$$P^e_t = P_t + \varepsilon_t$$

Burada P^e_t, t'den (t + 1)'e kadar geçen süredeki beklenen enflasyon oranını; P_t ise t'den (t + 1)'e kadar geçen süredeki enflasyon oranını ifade eder. ε_t rassal hata terimi olup rasyonel olarak oluşturulmuş tahmin hataları;

- Esas olarak sıfır ortalamayla rassaldır.
- Önceki dönemlerde yapılanlarla ilişkisi yoktur, fark edilebilir bir model ortaya çıkarmaz yani zaman boyunca bir ardışık bağlantı yoktur.
- Diğer tüm tahmin metotlarıyla karşılaştırıldığında en düşük sapmaya sahiptir. Diğer bir ifadeyle rasyonel beklentiler, beklentilerin oluşturulmasına dair en doğru ve etkin yöntemdir.[116]

2.5.2. Piyasaların Sürekli Olarak Dengelenmesi Hipotezi

Yeni klasik yaklaşımın bir ikinci anahtar varsayımı tüm piyasaların Walrasgil çizgide sürekli olarak temiz olmasıdır. Zamanın her anında gözlenen tüm sonuçlar piyasayı temizleyen sonuçlardır ve ekonomik birimlerin fiyat algılamalarına göre optimal arz ve talep cevaplarının sonucudur. Dolayısıyla ekonomi sürekli olarak

[115] Snowdon, vd, a.g.e., s. 199.
[116] Snowdon, vd, a.g.e., s. 200.

(kısa ve uzun dönem) dengede olduğundan yeni klasik modellere denge modelleri de denilmektedir.[117]

Piyasanın temizlendiği modellerde ekonomik birimler (işçiler, tüketiciler, firmalar), fiyat alıcıdırlar; yani piyasa fiyatını veri olarak alırlar ve fiyatı etkilemekte kullanılabilir bir piyasa güçleri yoktur. Firmalar, tam rekabet olarak bilinen bir piyasa yapısı içerisinde çalışırlar. Böyle bir piyasa yapısında firmalar, piyasa tarafından belirlenen fiyat veri iken, sadece kâr maksimize eden optimal üretim üzerinde karar verebilirler. Dışsallıkların yokluğunda, rekabetçi denge talep ve arz güçleri tarafından belirlenen piyasa fiyatları ile birlikte, Pareto optimaldir ve toplam artığın maksimize olmasını sağlar. Ticaretten elde edilen tüm karşılıklı kazançlar ekonomik birimler tarafından tüketilir ve kaldırımda hiç para kalmaz.[118] İşgücü piyasasındaki denge reel ücret seviyesinde iş arayan herkes iş bulabilmekte ve işsizlik gönüllü bir olgu olarak kabul edilmektedir. Bir işçi işsiz ise, işgücü piyasasındaki denge reel ücret seviyesinden çalışmayı kendi arzusu ile kabul etmiyor ve boş zamanı tercih ediyor demektir.

2.5.3. Toplam Arz Hipotezi

İşgücü piyasasında işgücü arzı ile mal piyasasında toplam arzın nasıl belirlendiğini açıklayan yeni klasik toplam arz hipotezi, iki mikro ekonomik temele dayanmaktadır:

- Çalışanlar ve firmaların aldıkları kararlardaki rasyonellik, optimum şekilde davrandıklarını göstermektedir.
- Firmalar üretim ve işgücü talebi ile ilgili kararlarını nisbi fiyatlara göre verirler.

2.5.3.1.Emeğin Zamanlararası İkamesi

Bu yaklaşımın oluşumunda Lucas ve Rapping'in (1968) büyük katkıları olmuştur. Buna göre karar alıcılar cari dönem tercihlerini belirlerken önce gelecek

[117] İlker Parasız, **Keynesyen ve Keynes Sonrası Makro Ekonomi**, 1. Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2011, s. 177.
[118] Snowdon, vd, a.g.e., s. 204.

dönemlere ilişkin bazı beklentiler oluşturmaktadırlar. Lucas ve Rapping çalışanların, normal olarak tanımladıkları bir ücret düzeyi kavramı oluşturduklarını varsaymaktadır. Bu normal olarak kabul edilen ücret düzeyi uzun dönem (emek piyasası) dengesinin ücret düzeyi olarak düşünülebilir. Modelde çalışanların, çalışma süresi konusunda belirli bir esnekliğe sahip oldukları varsayılmakta; uzun dönem emek arzının reel ücretlere duyarsız, buna karşılık kısa dönem emek arzının reel ücretlere duyarlı olduğu kabul edilmektedir.[119]

İşçiler, her dönem çalışma ve boş zaman arasında zamanlarının ne kadarını dağıtacaklarına karar vermek zorundadırlar. İşçilerin normal ya da beklenen ortalama reel ücret ile ilgili biraz fikir sahibi oldukları kabul edilmektedir. Cari reel ücret normal reel ücretin üzerinde ise, işçiler reel ücretin düşük olacağının beklendiği gelecekte daha çok boş zaman elde etmek (daha az çalışmak) öngörüsüyle, cari dönemde daha çok çalışmak (daha az boş zaman geçirmek) için bir teşvik elde edecektir. Aksine cari reel ücret normal reel ücretten düşükse, işçi reel ücretlerin daha yüksek olacağı gelecekteki bir dönemde çalışmayı düşünerek o anda boş zamanı yani çalışmamayı seçer. İşgücü arzının bu nedenle reel ücrette fark edilen geçici değişikliğe karşılık vereceği varsayılır. Cari boş zamanın gelecekteki boş zaman için ikame edildiği ya da aksi durumdaki bu davranışsal karşılık "zamanlararası ikame" olarak ifade edilir. Burada çalışanların, gelecek dönemlerine ilişkin spekülasyon yaptıkları kabul edildiğinden "spekülatif emek teorisi" olarak da tanımlanmaktadır. Zamanlararası ikame modeli içerisinde istihdamdaki değişimler, reel ücretteki fark edilen geçici değişikliklere karşılık olarak emek arzlarını değiştiren işçilerin gönüllü tercihleri olarak açıklanır.[120]

İşçilerin eksik enformasyona sahip olduğunu ve bu nedenle sinyal algılama sorunu yaşayabileceklerini varsayan yaklaşıma göre, eğer işçiler parasal ücretlerdeki artışı, reel ücretlerindeki bir artış olarak yanlış algılamışlarsa işgücü arzlarını artıracaklardır.

[119] Paya, a.g.e., s. 358.
[120] Snowdon, vd, a.g.e., s. 206.

2.5.3.2. Lucas'ın Sürpriz Arz Fonksiyonu (Firma Yanılma Modeli)

Yeni klasik makro iktisat teorisinde firmaların üretimlerini ve işgücü taleplerini değiştirme davranışları, "Lucas'ın Sürpriz Arz Fonksiyonu" ile analiz edilmekte ve aşağıdaki gibi formüle edilmektedir:

$$Y - Y_N = \alpha (P - Pe)$$

Burada Y cari üretimi, Y_N doğal denge seviyesi, P cari fiyat seviyesi, Pe beklenen fiyat seviyesi olup üretimin (Y) doğal seviyesinden (Y_N) sapma derecesi ($Y - Y_N$); cari fiyat seviyesinin (P), beklenen fiyat seviyesinden (Pe) sapma derecesinin (P – Pe) bir fonksiyonudur.[121]

Firma Yanılma Modeli olarak da nitelendirilen analizde ekonomideki çok sayıda üreticiden her birinin tek bir mal ürettiği ve çok sayıda mal tükettiği, her üreticinin tüm malların fiyatlarına kıyasla kendi ürettiği malın fiyatı konusunda daha fazla bilgiye sahip olduğu varsayılır. Bu varsayım ise üreticilerin genel fiyat düzeyinde meydana gelen değişmeleri ürettikleri malların fiyatlarında meydana gelen değişmelerle karıştırmalarına ve bu karışıklık da kısa dönem toplam arz eğrisinin yine pozitif eğimli olmasına yol açar.[122]

Bu noktada ekonomide nispi şok ve derneşik (toplam) şok olmak üzere iki tip ekonomik şoktan bahsedilmektedir. Nispi şoklar, talep genişlemesi şeklinde bazı piyasalarda ortaya çıkmakta ve toplam talepte değişmeye yol açmazken; derneşik şoklar tüm piyasalarda talep artışına yol açmaktadır. Ürettiği malın nispi fiyatının yükseldiğini fark eden üretici bunun sebebini sorgulayacak ve eğer fiyat yükselmesinin nispi şoktan kaynakladığı sonucuna ulaşırsa üretimi genişletecek aksi takdirde genişletmeyecektir. Bu bağlamda, üreticilerin sinyalleri deşifre etme sorunuyla karşı karşıya olduğundan söz edilmektedir. Buna göre piyasalar, üreticilere

[121] Bocutoğlu, a.g.e., s. 239.
[122] Ünsal, a.g.e., s.268.

sinyaller göndermekte, ancak bu sinyaller parazitli geldiği için, sinyallerin önce yorumlanması gerekmektedir. [123]

Sonuç olarak tam enformasyona sahip olan ve sinyal algılama sorunu olmayan firmalar, üretim ve istihdam seviyelerini değiştirmediğinden ekonomi doğal denge seviyesinde kalmaktadır. Buna karşın eksik enformasyona sahip olan firmalar talep artışının ve dolayısıyla fiyat yükselmesinin, hangi sürpriz şoktan kaynaklandığı konusunda belirsizlik yaşadıklarından ortalama bir strateji belirleyerek üretim ve istihdam seviyesini değiştirecekler ve doğal denge seviyesinden sapacaklardır. Ancak firmalar tam enformasyona ulaşıp sinyal algılama sorunundan kurtulduklarında üretim ve istihdam tekrar doğal denge seviyesine geri dönecektir.

2.5.4. Rasyonel Beklentiler Hipotezi ve Phillips Eğrisi

Beklentilerin modellenmesinde uyumlu beklentiler yaklaşımının kusurları Phillips eğrisi analizine rasyonel beklentiler yaklaşımının dahil edilmesine yol açmıştır. Rasyonel beklentiler hipotezini kısa dönemde enflasyon işsizlik ilişkisine uyarladığımızda, enflasyonun her zaman önceden kesin olarak öngörülemeyeceği ancak işçilerin enflasyonla ilgili tahminlerinde sistematik hata yapmayacakları sonucuna ulaşırız. Eğer beklentiler rasyonelse, cari enflasyon oranı ile beklenen enflasyon oranı arasındaki fark, yani tahmin hatası tesadüfi olacaktır. İstihdam düzeyi ancak beklenen ve gerçekleşen enflasyon oranı birbirinden farklı olduğunda etkileneceğinden rasyonel beklentiler kuramına göre istihdam her zaman doğal istihdam haddi düzeyindedir. Bu nedenle kısa dönem Phillips eğrisi dik bir doğru olacak ve enflasyonla mücadelede kısa dönem için bile işsizlik ortaya çıkmayacaktır.

Toplam talepte bir değişiklik sonucu beklenen enflasyon oranı gerçekleşen enflasyon oranıyla aynı oranda değişiyorsa reel ücretler değişmeyeceğinden hükümetlerin toplam talepte değişiklik yapan politikaları reel üretimi ve istihdamı değiştirmeyecektir. Hükümetler ancak toplam talepte beklenmeyen yani tahmin edilmeyen sürpriz değişmeler yarattıklarında (örneğin merkez bankasının önceden kamuoyuna ilan etmediği para politikası) kısa dönemde üretim ve istihdam hacmini

[123] Paya, a.g.e., s. 360.

etkileyebilecekler ancak ekonomik karar birimlerinin bunu fark etmesiyle tekrar etkisiz hale gelecektir. Bir başka deyişle rasyonel beklentiler halinde uygulanacak politikalar etkisizdir (politika etkisizliği hipotezi).[124]

Lucas'ın keynesci iktisada yönelttiği ve teoride "Lucas Eleştirisi" olarak adlandırılan yaklaşım da bu görüşü doğrulamaktadır. Lucas'a göre ekonometrik bir modelin temel yapısı, iktisadi karar birimlerinin optimal karar kurallarına dayandığından ve iktisat politikalarını uygulayanların kullandıkları veriler değiştiği zaman, bu optimal karar kuralları da sistematik olarak değişeceğinden, izlenen politikalarda yapılacak herhangi bir değişiklik, ekonometrik modellerin temel yapısını da değiştirecektir. Bu sebeple rasyonel karar alıcılarının politika rejimi değiştiğinde davranışlarını değiştireceklerini dikkate almayan ekonometrik modeller de sağlıklı sonuçlar üretmeyecektir.[125]

Yeni klasik makro iktisat teorisi enflasyonun para arzındaki artıştan kaynaklanan parasal bir olgu olduğu şeklindeki paracı görüşü benimser. Merkez bankaları para arzını sadece fiyat istikrarı ile uyumlu bir oranda daraltacağını ilan etmek suretiyle üretim ve istihdamda hiçbir düşüşe yol açmadan enflasyonu ortadan kaldırabilir. Bir başka deyişle ile yeni klasiklere göre, enflasyonu azaltmak için herhangi bir ekonominin katlandığı üretim ve istihdam kaybının büyüklüğünü ifade eden fedakârlık oranı sıfır olabilir.[126]

2.5.5. İş Arama Teorisi

İş arama teorisi neo-klasik iktisat görüşünün bir uzantısı olarak kabul edilmekte olup tamamen mikro ekonomik bir analizdir. İş arama teorisine göre işçilerin ve firmaların işgücü piyasası hakkında tam ve bedava bir bilgileri yoktur. İş aramanın boş zamandan fedakârlık anlamında alternatif bir maliyeti ile birlikte bilgi edinmenin de bir maliyeti vardır. İşsizler ve bu işsizlere karşılık gelen boş işler olmakla beraber bu ikisinin karşı karşıya gelmesi hem zaman alır hem de maliyeti olan bir süreçtir.

---

[124] Zafer Tunca, **Makro İktisat**, 5. Baskı, İstanbul, Geçit Kitabevi, 2011, s.289-290.
[125] Paya, a.g.e., s. 371.
[126] Bocutoğlu, a.g.e., s. 250.

İş arama teorisine göre çalışma ile çalışmama arasındaki tercih zaman içinde değişime uğramakta, kişi belli bir süre zarfında belli bir düzeyin altındaki ücreti kabul etmezken işsizlik süresi uzadıkça bu sınır aşağı çekilerek tercihler yeniden belirlenmektedir. İşsizlik oranı ve süresinin temel belirleyicisi olan "iş arama süreci" temel olarak üç unsur tarafından etkilenmekte olup birincisi iş arama sürecinde gelirin olması (işsizlik sigortası, aile içi yardımlaşmalar, yan gelirlerin varlığı vb.) ikincisi kişinin beklediği ücret düzeyi, üçüncüsü ise iş aramanın etkinliği, doğru metodların kullanılıp kullanılmamasıdır.[127]

2.5.6. Konjonktür Devresi Teorisi

Konjonktür devresi teorisi işsizlik sorununa yaklaşımda aynen Marksta olduğu gibi teknolojik işsizliği esas almış ve teknolojik değişimlerin sonucu olan dengesizliklere kaynak olan unsurların hem arz hem de talep kökenli olabileceğini savunmuştur. Teoriye göre teknolojik değişim çok hızlı olup bu değişimlere hemen uyum sağlamak mümkün değildir. Özellikle 1974'den sonra üretim sürecinde sermayenin emek faktörü ile ikame edilebiliyor olması hızlanmış ve otomasyon dönemi başlamıştır. Arz ve talep kaynaklı şoklar dengeleri değiştirerek yeni durumlar yaratmaktadır.

Yeni klasik yaklaşımla neo-klasik iktisatın tanımladığı ücretlerin yüksek olmasından kaynaklanan gönüllü işsizlik kavramı tartışmalı hale gelmiştir. Çünkü bugün açıklığa kavuşturulması gereken temel nokta işsizlik olduğu halde ücretlerin düşmemesi diğer bir ifade ile serbest rekabetin özellikle işgücü piyasasında her zaman işlememesidir.[128]

2.6. REEL KONJONTÜR TEORİSİNDE İSTİHDAM

Yeni klasik okulun görüşlerinin hakim makro ekonomik anlayış haline geldiği 1980'lerde, bu okulun devamı niteliğindeki Reel Konjonktür Teorisi doğmuştur. Öncülüğünü Edward Prescott, Finn Kydland, Charles Plosser, Robert King, Alan

[127] Berrin Ceylan Ataman, "İşsizlik Sorununa Yeni Yaklaşımlar", (Çevrimiçi) http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/479/5530.pdf, s.64-65. (05.12.2013)

[128] A.e., s. 66-67. (05.12.2013)

Stockman, Sergio Rebelo ve Robert Barro'nun yaptığı bu akım, adından da anlaşılacağı üzere teknoloji ya da verimlilik değişmeleri gibi ekonomik faaliyetlerde dalgalanmalara neden olan reel faktörler üzerinde durmaktadır.

Konjonktür dalgalarının sebeplerini açıklamada parasal faktörlerden reel faktörlere geçişte, 1970'lerde yaşanan OPEC petrol krizinin doğurduğu arz şoku ile bilimsel araştırmaların üretimdeki rassal değişmelerin parasal şoklara göre reel şoklardan daha çok etkilendiğini göstermesi önemli rol oynamıştır. Tarımsal üretimi olumsuz yönde etkileyen deprem, kuraklık sel gibi fiziki çevrede istenmeyen gelişmeler; hammaddelerin reel fiyatlarındaki değişmeler; savaş, siyasi kargaşa ve işçi ayaklanmaları gibi ekonominin mevcut yapısını bozan etkenler; vergi oranının yükseltilmesi gibi kamu düzenlemeleri; bireysel zevk ve tercihlerdeki değişmeler, teknolojik değişmeler ekonominin arz yanını etkileyen şoklardır.

Reel konjonktür teorisi, fiyat ve ücretlerin esnekliği, rasyonel beklentiler, piyasa temizliği gibi neoklasik iktisadın varsayımlarını kabul etmektedir. Gelişimi mikro temellere dayandırılmakta, ekonomik faaliyetlerdeki değişikliklere karşı rasyonel birey maksimizasyonunun nasıl cevap verdiği ve bu cevapların üretim dengesine nasıl etki ettiği soruları ile ilgilenmektedir. Makroekonomik dalgalanmalar bireylerin karar verme maksimizasyonu sonrasında oluştuğundan bireysel aktörlerin çözümü oluşturan tutarlı kararları ekonomiye etki etmektedir.[129]

2.6.1.Reel Konjonktür Teorisinin Temelleri

Reel konjonktür teorisinin temelleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Reel konjonktür teorisyenleri analizlerini temsili bir hanehalkı ve firma üzerinde yapmışlardır.
- Toplam üretim ve istihdamdaki dalgalanmalar mevcut üretim teknolojisindeki tesadüfi büyük ölçekli rastgele değişmelerden kaynaklanır. Teknolojik değişmelerin etkisi ise yayılma mekanizması aracılığıyla bütün ekonomiyi etkiler.

[129] Alacahan, a.g.m., s. 12-13.

- Asimetrik enformasyon söz konusu olmayıp ekonomik karar birimleri rasyonel beklentiye sahiptirler. Ancak teknolojik gelişme sonucunda ortaya çıkan verimlilik artışının (dolayısıyla reel ücret artışının) geçici mi yoksa kalıcı mı olduğu konusunda sinyal algılama sorunu ortaya çıkmaktadır.
- Ekonominin tam istihdamda olduğu dolayısıyla doğal oran hipotezi kabul edilmektedir.
- Denge ve piyasanın açıklığı, ücret ve fiyatların esnek olduğu varsayımıyla garanti edilmektedir.
- İçsel ve dışsal para arzı ayrımına gidilmiş ve paranın yansız olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Para politikasının üretim ve istihdam gibi reel değişkenler üzerinde hiçbir etkisi bulunmamaktadır.
- Reel konjonktür teorisinde bazı maliye politikası araçları (vergi oranlarında meydana gelen bir değişme) karar birimlerinin optimizasyon davranışlarını değiştirerek arz yanlı kanallarla üretim ve istihdamı etkilemektedir.
- Optimal olarak belirlenmiş bir politika yarın geldiğinde optimal olmayabilecek ve rasyonel bekleyişlere sahip olan ekonomik birimler bu olguyu kullanabilecektir. Bu sebeple kurala dayalı politikalar, politika yapıcıların amaçlarına ulaşmak için her dönem yeniden optimal olarak seçilmiş politikayı ifade eden ihtiyari politikalara göre daha iyi sonuç vermektedir.
- İstihdamdaki dalgalanmalar, işçilerin çalışma ve boş zaman arasında kendi hür iradeleri ile verecekleri gönüllü kararlardan doğmakta, çalışma ve boş zaman uzun dönemde ikame edilmektedir.
- Uzun döneme dayanan büyüme teorisi ile kısa döneme dayanan konjonktür teorisi birleştirildiğinden ekonomik dalgalanmalar ve trendlerin analizinde kısa dönem – uzun dönem dikotomisi (ayırımı) ortadan kaldırılmıştır.
- Reel konjonktür teorisyenlerine kadar makro ekonomik çalışmalarda tümdengelimci yaklaşım ağır basmakta ve iktisatçılar teorilerini

geliştirdikten sonra reel dünya verilerine istatistiki yöntemler uygulayarak teorilerinin uygunluklarını ortaya koymaktaydı. Önemli teorisyenlerinden Edward Prescott ve Charles Plosser tarafından geliştirilen kalibrasyon yöntemiyle, laboratuar ortamında kurgulanan sanal bir model üzerinde reel dalgalanmaların etkisi sayısal örneklerle gösterilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmalarıyla kurulan modelin, bazı önemli zaman serileri verilerine göre gerçek ekonomiyi taklit ettiğini kanıtlamışlardır.

2.6.2.Teknoloji Şokları ve Emek Piyasasına Etkisi

Teknolojik değişme, genellikle fiziksel kapitalin teknik eğilimi (makine, cihaz, alet, materyal); teknolojideki değişimler ise fiziksel kapital kullanımıyla birleştirilmiş prodüktivitedeki iyileşmedir.

Teknolojinin ekonomiye etkisi iki kanaldan olmaktadır:

- İyileştirilmiş teknoloji mal ve hizmetlerin arzını arttırmaktadır. Diğer yandan üretim fonksiyonu iyileştirildiğinden, veri faiz oranında daha fazla çıktı üretilmektedir.
- Yeni teknoloji daha hızlı olduğundan firmaların bunu almaya çalışması yatırım malları talebini artırmaktadır.[130]

Reel konjonktür modelinde pozitif bir teknoloji şokunun toplam üretim ve istihdama etkisi emek arzının cari reel ücret esnekliğine bağlıdır. Eğer emek arz eğrisi göreli olarak inelastikse teknoloji şoku reel ücretteki büyük değişkenlik ve istihdamdaki küçük bir değişim ile sonuçlanacaktır.

Kamu harcamalarındaki bir artış da benzer etkiyi doğurmakta ve reel toplam talebi artırmaktadır. Bu durumda reel üretim artacak, reel faiz oranı yükselecek ve emek arzındaki artışa karşılık olarak reel ücret düşecektir. Kamu alımlarındaki bir artış reel üretimin artmasına neden olur çünkü reel faiz oranındaki artış emek arzının artmasını teşvik eder ve böylece istihdam ve reel üretim artar.

[130] Parasız, Bildirici, a.g.e.. s. 453.

2.6.3.Dönemlerarası İkame ve Emek Arzı

Reel konjonktür teorisi, belli bir anda arz edilen emek miktarının işçilerin karşısındaki ekonomik özendiricilere bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Eğer işçiler iyi ödüllendirilirse daha fazla çalışmakta, çalışmanın mükafatı azaldıkça çalışma saatleri azaltılmaktadır. Çalışmanın karşılığı iyice düştüğünde ise işçiler en azından geçici bir süre hiç çalışmamayı tercih edebilmektedir. Çalışmanın böyle zaman boyunca yeniden tahsisi, işgücünün zamanlararası ikamesi (emeğin zamanlararası ikamesi hipotezi) olarak adlandırılmaktadır.[131]

Zamanlararası ikame iki sonuç doğurur. Birincisi teknolojik değişmelerden kaynaklanan reel ücret değişmelerinin geçici mi yoksa sürekli mi olması ile ilgilidir. Teknolojik şok geçici ise normal üstü seviyeye çıkan reel ücret artışı da geçici olacaktır ve işçiler çalışmayı boş zamana tercih edecektir. Buna karşılık teknolojik şok sürekli ise, gelecekteki reel ücreti arttırarak, bugünden refah etkisi yaratarak, çalışma kararını geleceğe aktaracak ve bugünkü çalışmayı azaltacaktır.[132]

Zamanlararası ikamenin ikinci sonucu reel faiz oranının işgücü arzı üzerindeki etkisidir. Faiz oranı yükseldikçe, ya da şimdiki ücret gelecek yıl için beklenen ücretten fazla oldukça şimdi çalışmak daha çekici hale gelecektir. Bu durum zamanlararası nispi fiyat formülüyle gösterilebilir. r reel faiz oranını göstermek üzere;

Zamanlararası nispi fiyat = $[(1+r)W_1] / W_2$'dir.

Reel konjonktür teorisine göre tüm işçiler çalışma ile boş zaman arasında tercihte bulunurken bu fayda maliyet analizini yaparlar. Eğer ücret haddi geçici olarak yükselmişse, ya da faiz oranı yüksek ise çalışmak için iyi zamandır. Aksine ücretlerin geçici olarak düştüğü ya da faiz oranının düşük olduğu dönemler boş zamanı artırmak için uygun olacaktır. Faizlerin yükselmesine ya da ücretlerin geçici olarak artmasına yol açan şoklar insanların daha fazla çalışmasına yol açarken çalışma gayretindeki bu artış ekonominin hasılasını artıracaktır.[133]

---

[131] Yıldırım vd., a.g.e., s. 339.
[132] Bocutoğlu, vd., a.g.e., s. 295.
[133] Yıldırım vd., a.g.e., s. 340.

2.7. POST KEYNESYEN İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM

Post keynesyen okul homojen bir grup değildir, çok çeşitli şapkaların asılı olduğu bir portmanto gibidir. Bununla beraber post keynesyen iktisatçıları gruplamak gerekirse ilk grubu Cambridge Üniversitesi'ndekilerin, ikinci grubu ise ABD'li iktisatçıların oluşturduğu şeklinde ifade edilebilir. Cambridge ekolünün temsilcileri, Joan V. Robinson, N. Kaldor, P. Sraffa, G. L. Shackle, Richard Kahn, Roy Harrod ve L. Pasinetti; Journal of Post Keynesian Economics adlı dergi çevresinde toplanan Amerikan Post Keynesyen okulun temsilcileri ise P. Davidson, H. Minsky, S. Weintraub'tur. Bu genel ayrım çerçevesinde Cambridge ekolünün büyüme ve bölüşüm, Amerikan Post Keynesyenlerin ise parasal dinamikler üzerinde yoğunlaştıkları söylenebilir.

Post keynesyen teorinin gelişim seyrinin başlangıcı 1930'lara kadar uzanmakta ve birinci nirengi noktasını neo- klasik senteze bir tepki olarak ortaya çıkan ve J. M. Keynes'in yazılarının yeniden yorumlanması; ikinci nirengi noktasını ise Kalecki'nin eksik rekabet ve efektif talep üzerine inşa edilen yaklaşımları oluşturmaktadır. Post keynesyenler, Keynes'in yazılarının aslında Ortodoks iktisat olarak adlandırılan neoklasik iktisattan kesin bir kopuşu sergilediğine inanmaktadırlar. Onlara göre, 1970-1980 döneminde iktisat teorisinde görülen bunalıma, hatta gerilemeye, "Neo-Klasik Sentez"i oluşturan keynesyen iktisatçılar sebep olmuştur. Post keynesyenler, ortodoks iktisat okulunun iktisadi analizlerine karşı çıkarken alternatif üretmek için Keynes'in yazılarına dönmekte ve daha gerçekçi firma ve birey davranışları üzerinde çalışmaktadırlar. Bu çerçevede tam bilgi, marjinal maliyetlere dayalı fiyatlandırma, rasyonel iktisadi birey ve rasyonel beklentiler gibi varsayımları reddetmektedirler.[134]

Beklentilere büyük önem veren, ekonomiyi tarihsel bir süreç içindeki oluşum olarak ele alan post keynesyen teorinin temel belirleyici unsuru yatırımlardır. Keynesyen ve post keynesyen teorinin ortak özelliği yatırıma verilen önem olup, yatırımın "gelir yaratma" ve "kapasite artırım" etkileri, yatırımları makro

[134] Suat Yavuz, Erkan Tokucu, "Post Keynesyen İktisat ve Belirsizlik", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi,** Cilt 21, Sayı 1, 2006, s. 150.

ekonominin ana unsuru haline getirmiştir. Bu sebeple Post keynesyen iktisatçılar, kapitalist sistemin istikrarsız olduğu sonucuna varmışlardır.[135]

2.7.1. Post Keynesyen İktisat Teorisinin Temelleri

Post keynesyen iktisatçılar geleceğin belirsizliğini ve belirsizliğin hakim olduğu ergodic bir dünyada (geçmişin bugünkü ve yarınki olayların seyri hakkında bilgi vermediği bir dünya) beklentilerin heterojen olduğunu kabul ederler ve rasyonel beklentiler varsayımını gerçeklere aykırı bulurlar. Bireyler geçmiş bilgilerden hareketle geleceğe yönelik tahminler yaparlarken mevcut tüm bilgileri elde edemediğinden yaşanmış tarihsel örneklerden hareketle geleceğin görülebileceği, ekonomik sürecin tutarlılık ve düzenlilik içinde devam edeceği varsayımı gerçekçi olmamaktadır. Ayrıca bireyler güvenilir tahminler yapmak konusunda farklı beceri ve yeteneklere sahip olduğundan beklentilerde yanılma olasılığı yüksektir.

Post keynesyen iktisatçılara göre, beklentilerin gerçekleşmediği bir dünyada ekonomilerde uzun dönemde dahi gözlenen durum dengesizliktir. Kısa dönemde dengesizliklerin asıl nedeni; beklentilerin belirsizlik ortamında oluşmasından dolayı tutarlı ve istikrarlı bir yatırım fonksiyonunun olmamasıdır. Uzun dönemde denge, beklentiler gerçekleşmediği taktirde ulaşılması güç olan bir takım kurumsal faktörler (gelir dağılımı, yatırım politikaları, ücret politikaları, mali koşullar gibi) tarafından belirlenir. Uzun dönemde bu faktörlerin bir arada denge için gerekli koşulları gerçekleştirmesi güçtür ve bu koşullar gerçekleşse bile ulaşılan dengenin tam istihdam dengesi olması tamamen tesadüfidir.[136]

Post keynesyen kuramda fiyat oluşumunda Kalecki önemli bir isim olup Kalecki'nin 1930'larda yayımlanan yapıtlarda yer alan mark- up fiyatlama, daha sonraları Post keynesyen iktisatçılarca görgül bulgularla desteklenmiştir. Rekabet fiyat değil yatırım değişkeni etrafında yoğunlaşmakta, oligopolcü firmalar sahip

[135] Mahir Füsunoğlu, Bilge Köksal Tan, "Keynes Devrimi ve Keynesyen İktisat", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 20, Sayı 70, s. 52.
[136] Filiz Sanal Çevik, Oğuz Bal, "Post Keynesgil Okul: Oluşumu ve Temel Özellikleri", **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi,** Prof. Dr. Alaeddin Yavaşça Özel Sayısı, Haziran 2010, s. 35.

oldukları tekelci güç sayesinde fiyatı normal üretim maliyetlerinin üstünde tutarak yatırımlarını finanse edecek işletme içi fonlarını oluşturabilmektedir.[137]

Mark- up fiyatlama yaklaşımında fiyat düzeyi, ücretlere ve diğer maliyetlere kâr marjı eklenerek belirlenmektedir. Post keynesyenlere göre değişim denklemindeki (MV = Py) fiyat düzeyi, önceki dönem maliyetinin ve mark-up'ın fonksiyonu olduğu için süredurumsal (atalet) bir değişkendir. Para arzı temelde reel çıktılardaki dalgalanmalara bağlı olduğundan sebep sonuç ilişkisi çoğunlukla MV = Py denkleminde P'den M'ye doğru olacaktır.[138]

Post keynesyenler para arzının endojen (içsel) bir değişken olduğunu kabul ederler ve tüketim birimlerine nakit akımı ve arzuladıkları planlı (discretionary) harcama seviyesi arasındaki açığı kapatma imkânı veren kredi parası üzerinde yoğunlaşırlar. Dinamik, paralı bir üretim ekonomisinde üretim, bankacılık sistemi tarafından yaratılan kredi kaynaklarına ulaşmayı gerektirir. Bu açıdan para, kredi talebine karşılık olarak bankacılık sistemi tarafından yaratılan kredinin bir sonucudur. Bankacılık sektörünün para yaratmadaki önemi, kredinin elde edilebilirliği ve fiyatını belirlemedeki rolünden kaynaklanmaktadır.[139]

Ekonomik büyüme ve gelir dağılımına büyük özel bir önem veren Post keynesyen yaklaşımda, temel belirleyici yatırım oranıdır. Toplam talepteki değişikliklerin temel nedeni nispi fiyat değişiklikleri değil, yatırım düzeyindeki değişikliklerdir. Paralı bir ekonomide önceden yapılmış sözleşmelerin varlığı, belirsizlik ortamı ve bu ortamda beklentilerde meydana gelecek yanılmalar yatırımların yetersiz düzeyde kalmasının, değişken olmasının temel nedeni olarak görülmektedir. Post keynesyenler yatırımları ve dolayısıyla gelir dağılımını ekonomik faaliyetlerin, özellikle büyümenin temel belirleyicisi olarak görürler. Milli gelir işçiler ve girişimciler arasında bölüşülmekte, girişimciler yatırımlarını kâr gelirlerine bağlı olarak yapmaktadırlar. Milli gelirin her iki grup arasındaki bölüşümünün değişmesi yatırımları ve buna bağlı olarak büyüme hızını etkiler. Gelir

[137] Başoğlu vd., a.g.e., s.32.
[138] Parasız, Bildirici, a.g.e., s.240.
[139] Çevik ve Bal, a.g.m., s. 37.

dağılımı milli gelir yanında enflasyonu da etkiler. Post keynesgil teoride sınıflar arasındaki bölüşüm mücadelesi enflasyonu tetikleyen temel unsurlardan biridir.

Post keynesyenlere göre, ekonomide varolan kurumlar karar alma birimlerinin karar sürecinde son derece etkilidir ve kararlar çoğunlukla bireysel düzeyde değil, kurumlar düzeyinde verilir. Ekonomik kararları etkileyen en önemli kurumlar büyük firmalar, işçi ve işveren sendikaları, uluslararası kurumlar ve devlettir.[140]

2.7.2. Post Keynesyen Düşüncede İstihdam

Post keynesyenler, emeğin ve emek piyasasının mal ve mal piyasasından çok farklı olduğundan hareket etmişlerdir. Onlara göre herhangi bir malla emeği aynı kefeye koyarak değerlendirmek doğru olmaz. Malın cansız ve soyut yapısına karşılık emek, insan denilen canlının yapısından ve onun niteliklerinden ayrı olarak düşünülemez. Bu nedenle de emek denilen şey, o toplumdaki gelenekler, alışkanlıklar ve kuralların dışında değildir. Ücretlerin belirlenmesinde arz ve talep dışındaki bu unsurların da devreye girmesi kaçınılmazdır.

Emek talebi ile ücretler arasında değil, emek talebi ile efektif talep ve üretim düzeyi arasında bir ilişki vardır. Ücretlerdeki düşüş beraberinde her ne kadar işgücü talebinin artmasına neden olsa da; toplam mal ve hizmet talebinde bir azalmaya neden olacağı için işsizliğin ortadan kalkmasına neden olmayacaktır. Bu nedenle de post keynesyenlere göre sabit bir ücret sisteminin istikrar sağlayıcı özelliği bulunmaktadır.[141]

Fiyatlar ücretlerle birlikte düştüğünden veya yükseldiğinden, nominal ücretlerdeki değişmeler reel ücretlerde değişmeye neden olmaz. Post keynesyen görüşte nominal ücretlerin daha esnek hale getirilmesi reel ücretleri daha esnek yapmayacak ve nominal ücretlerdeki değişmeler reel ücretleri etkilemediği için nominal ücretlerdeki değişmeler eksik istihdamı azaltmayacaktır.

[140] Çevik ve Bal, a.g.m., s. 36-37.
[141] Küçükkalay, a.g.e., s. 440.

Post keynesyen iktisatçılara göre eğer bekleyişler yatırımları ve dolayısıyla istihdamı etkileyen güçlerden bağımsızsa, doğal eksik istihdam kavramı anlamını yitirmektedir. Doğal işsizlik oranı kâr bekleyişlerine bağlı olarak düşük ya da yüksek olabilir; bunda irrasyonel bir durum yoktur. Ancak bir ekonomiyi eksik istihdam düzeyinden uzaklaştıktan sonra aynı eksik istihdam düzeyine kendiliğinden geri döndüren bir eğilim yoktur. Bekleyişlerdeki keyfi bir değişme denge istihdamında bir değişikliğe neden olacaktır. O halde böyle bir ortamda doğal işsizlik oranından söz edilmesinin bir anlamı yoktur.[142]

Para ve maliye politikalarının etkinliği konusunda farklı görüşlere sahip olsalar da bütün Post Keynesyenler gerek kısa, gerekse uzun dönemde devletin ekonomiye müdahalesini gerekli görürler. Nicholas Kaldor ve Basil Moore para politikasının tek başına işsizliği azaltmanın etkin bir yolu olduğuna inanmazlar. Hyman Minsky ve Paul Davidson ise işsizliğin para politikası yoluyla azaltılabileceğine inanırlar. Para politikasının başarısı güvenilirliğine ve politika yapımcıların itibarına bağlıdır. Uygulanabilir ve güvenilir para politikası; amaçlara uygun olarak kullanılan, finansal piyasalara ve girişimcilere eylemlerini para otoritelerinin istediği yönde canlandırma imkânı tanıyacak açık sinyaller veren politikadır.

Post Keynesyenler maliye politikasının gelir bölüşümünü etkileme ve gelir dağılımı farklarını azaltma açısından etkin bir politika olduğuna inanmakla beraber, geleneksel para ve maliye politikalarının tek başına ekonomiyi tam istihdama ulaştırmayacağını veya tam istihdamın sürdürülmesinde yeterli olamayacağını düşünürler. Çünkü bu politikalar önceden kararlaştırılmış (discreditionary) harcamaları, özellikle de yatırım harcamalarını tam istihdama ulaşmaya yetecek seviyede canlandıramaz. Ayrıca geleneksel politikalar enflasyonu kontrol altında tutma konusunda da yetersizdirler. Çünkü enflasyon sadece mallara olan aşırı talepten kaynaklanmaz, işçi ve sermaye sahibi kesimler arasındaki gelir bölüşümü mücadelesi de enflasyonu körükler. Bu yüzden geleneksel politikalar yanında gelirler politikası da önerilir.[143]

[142] Parasız, Bildirici, a.g.e., s.240, 242.
[143] Çevik ve Bal, a.g.m., s. 37-38.

2.8. YENİ KEYNESYEN İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM

Yeni Keynesyen terimi her ne kadar ilk defa Parkin ve Bade'in 1982 yılına ait modern makroekonomi üzerine olan ders kitaplarında kullanılmış olsa da bu düşünce okulunun ortaya çıkması 1970'li yıllardaki yeni klasik iktisat devriminin ilk safhasına denk düşmektedir. Son derece heterojen bir grup olan yeni keynesyen iktisatçıları Robert Hall, ABD'de doğu ve batı kıyılarına olan yakınlıklarına göre genel bir başlık olarak "Tuzlusu" iktisatçıları altında gruplandırmıştır. Gregory Mankiw, Lawrence Summers, Olivier Blanchard, Stanley Fischer, Bruce Greenwald, Edmund Phelps, Joseph Stiglitz, Ben Bernanke, Laurence Ball, George Akerlof, Janet Yellen, David Romer, Robert Hall, John Taylor, Dennis Snower ve Assar Lindbeck yeni Keynesyen iktisat literatürüne önemli katkılar yapan iktisatçılardır.[144] Araştırma çalışmaları makale ağırlıklı olan Yeni Keynesyen görüşün bütünsel bir şekilde analizi Gregory Mankiw ve David Romet tarafından çok daha sonraları yapılabilmiştir. Mankiw ve Romer'in 1991'de yayınlanan "Yeni Keynesyen Ekonomi" adlı iki ciltlik eseri Yeni Keynesyen görüşün manifestosu olarak kabul edilmektedir.[145] Yeni Keynesyen literatürün gelişimi öncelikli olarak maksimizasyon davranışı ve rasyonel beklentilere dayalı ücret ve/veya fiyat katılıklarının özenli ve tatmin edici modellerinin araştırılması ile ilgili olmuş ve ücret ve fiyat katılıklarının rasyonelleştirildiği tutarlı bir toplam arz teorisinin kurulması hedeflenmiştir.

2.8.1.Yeni Keynesyen Genel Bakış

İçinde çok değişik yaklaşımları, temelde ise Walrascı genel denge geleneğine karşı olan iktisatçıları barındıran Yeni Keynesyen iktisat, makro sorunların hangi mikro davranışların sonucu olduğunu ve makro dengesizliklerin mikro uzantılarını sorgulamaktadır.

Mankiw ve Romer'e göre yeni Keynesyen iktisat su iki soruya verilecek cevaplara atıfta bulunarak tanımlanabilir: 1- Teori, klasik dikotomiyi çürütüyor mu? Yani, "para yansız değildir" tezi geçerli mi? 2- Teori, ekonomik aksaklıkların

[144] Snowdon, vd, a.g.e., s. 318.
[145] Tunay, a.g.e., s. 532.

temelinde reel piyasa başarısızlıklarının olduğunu kabul eder mi? Önemli iktisat okulları içinde yanlızca yeni Keynesyenler bu soruların her ikisine de "evet" yanıtını vermektedirler. Yansız olmama yapışkan fiyatlardan kaynaklanır ve piyasa başarısızlıkları fiyatların bu davranışını açıklamaktadır.[146]

Yeni Keynesyenler eksik rekabet, eksik piyasa, heterojen emek ve asimetrik bilgi tarafından şekillendirilen bir teorik dünyada çalışmalarını sürdürmektedir. Yeni Keynesgil iktisatçıların hepsinde ortak olan görüşler arasında rasyonel beklenti hipotezi ile NAIRU sayılabilir. Firmaların kârlarını, çalışanların ise faydalarını maksimize edeceği ancak bunun makro düzeyde olumsuz sonuçlar doğuracağı görüşü hâkimdir.[147]

Yeni Keynesyen makro teori, ücret ve fiyat katılıklarının açıklanmasına daha kabul edilebilir mikro ekonomik temeller getirmektedir. Para kısa dönemde yanlı, uzun dönemde yansız olup paranın kısa dönemde yanlı oluşu fiyatların katı oluşundan kaynaklanmakta ve fiyat katılığı piyasadaki eksik rekabet şartlarından doğmaktadır. Fiyat tekelci firmalar tarafından belirlendiğinden firmalar fiyat alıcısı değil, fiyat yapıcısıdırlar. İstekdışı işsizliğin varlığı, bir başka ifadeyle iş arayanların kendi arzuları dışında işsiz kalabilecekleri kabul edilmektedir.

Yeni keynesyen makro iktisat teorisine göre, fiyat ve ücretin katı olması nedeniyle piyasalar dengelenemediği ve eksik istihdam denge seviyesinde para yanlı olduğu için, toplam talep politikaları (aktivist politikalar) reel üretim ve istihdam üzerinde etkilidir. Şokların arz kaynaklı mı yoksa talep kaynaklı mı olduğundan ziyade ekonominin şoklara nasıl cevap verdikleri önemlidir. Aktivist toplam talep politikaları ile konjonktür dalgalarının etkisini tamamen ortadan kaldıran ince ayar yerine söz konusu etkileri azaltan kaba ayar politikaları savunulmakta, özellikle derin durgunluk (resesyon) dönemlerinde ortaya çıkan piyasa başarısızlıkları nedeniyle hükümetin ekonomiye müdahalesi gerekli görülmektedir. Değişen ekonomik şartlar ekonomi politikasında değişiklik gerektirebileceğinden ve ekonominin gelecekte ne

[146] Doğa Başar Sarıipek, Mehmet Rauf Kesici, "Yeni Keynesyen İktisat ve Emek Piyasaları", **Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi,** Cilt 6, Sayı 2, 2010, s. 8.
[147] Parasız, Bildirici, a.g.e., s.284.

tür problemlerle karşılaşacağı belirsiz olduğundan sabit parasal genişleme kuralı benimsenmemektedir.[148]

2.8.2.Yeni Keynesyen Yapışkanlıklar ve Rijitlikler

Yeni Keynesyenler, piyasa başarısızlığın nedeni olarak nominal ve reel yapışkanlık ve rijitlikleri görmektedirler. Nominal katılık nominal fiyat düzeyinin nominal talep bozukluklarına tam olarak uyum sağlamasını engelleyen şey olduğunda; reel katılık ise reel ücretlerin uyum sağlamasını engelleyen bazı faktörlerin veya bir ücretin diğerine veya bir fiyatın diğerine oranla yapışkanlığı söz konusu olduğunda meydana gelir.[149] Bir başka deyişle nominal katılık, talepte nominal bir değişme olduğunda nominal fiyat düzeyinde ayarlanmanın hemen gerçekleşmemesi durumudur.

2.8.2.1. Nominal Katılıklar

Hem Ortodoks hem de yeni Keynesyen yaklaşımlar bir dalgalanmanın ardından nominal ücret ve fiyatların yavaşça ayarlandığını (yapışkan olduğunu) kabul ederler. İşte yeni Keynesyen yaklaşımda, hem ücretlerin hem de fiyatların yavaş ayarlanmasına mikro ekonomik bir temel sağlanmaya çalışılmıştır. Bunu yaparken de işçilerin ve firmaların rasyonel fayda ve kâr maksimizasyoncuları oldukları varsayılmıştır. Yeni Keynesyenler temelde fiyatların sabit olduğu piyasalarla esnek olduğu piyasaları ayrı ayrı ele almak gerektiğini vurgulamaktadır. Emek piyasalarıyla mal piyasasının büyük bir kısmı sabit fiyatları içerirken, finansal piyasalarla ticari mal piyasalarında fiyatlar esnektir. Fiyatların sabit olduğu piyasalarda fiyatlar bir norm olarak belirlendiğinden fiyat ve ücretlerde atalet görülmektedir.[150]

[148] Bocutoğlu, a.g.e., s. 346.
[149] Snowdon, vd, a.g.e., s. 322.
[150] Parasız, a.g.e., s.203.

2.8.2.1.1 Emek Piyasalarında Nominal Ücret Yapışkanlıkları

Nominal ücretlerde yapışkanlıkların nedenleri; güven ve iyi ahlak sorunu, işsizlik sigortasının etkisi, uzun dönem ücret sözleşmeleri ve menü maliyetlerinin varlığı olarak sıralanabilmektedir.

2.8.2.1.1.1. Güven ve İyi Ahlak Sorunu

Ücretler belirlenirken pazarlık ve sözleşme safhalarında ücret karşılığında gösterilecek çaba, emeğin verimliliği ve becerisi gibi sübjektif değerlerin tam olarak önceden belirlenememesi güven sorununa yol açabilmektedir. Vasıf, beceri ve tecrübenin artması emeğin verimini de artırmakta ve bu da yüksek ücret ödenmesini gerekli kılmaktadır. Ancak zamanla işçinin kazandığı becerilerin işverenin işyerinde geçerli olduğu ve başka bir işe geçme olasılığı bulunmadığı düşüncesi işverenin işçiye daha yüksek bir ücret ödeme güdüsü ortadan kaldırmaktadır. Bu sebeple işçiler ileride işverenin davranışını değiştirmeyeceği yönünde bir güvenceye sahip olmadıkça becerilerini geliştirmemektedir. Diğer yandan işçi, bir kez yüksek ücret elde ettiği zaman, daha düşük çaba gösterme eğilimi içine girebileceğinden işveren açısından da güven sorunu yaşanmaktadır.

2.8.2.1.1.2. İşsizlik Sigortasının Etkisi

Ücret pazarlıklarında doğrudan etkili faktörlerden biri olan işsizlik oranı arttıkça emek piyasasındaki ücret oranı da düşmektedir. Ancak, işsizlik sigortasının etkin uygulandığı ülkelerde sigorta kapsamında alınan işsizlik ödeneği sayesinde bireyler bekledikleri iş ve ücret teklif edilene kadar bekleme şansına sahip olduğundan ücretler belli bir düzeyden itibaren aşağı doğru katıdır. Sosyal devlet anlayışının veya sosyal güvenlik mekanizmasının gelişmiş olduğu bazı ülkelerde, işsizlik ödeneği bittikten sonra çalışanların hayat boyu yararlanabildikleri yardımlarda da aynı işlevi görmektedir.[151]

[151] Sarıipek ve Kesici, a.g.m., s. 12,14.

2.8.2.1.1.3. Uzun Dönemli İş Sözleşmeleri

Yeni Keynesyenlere göre ücret ve fiyatların az esnek olmasının nedeni çalışanların ve firmaların çıplak ve giydirilmiş ücretler için belli bir dönemi içeren sözleşme yapmalarıdır. Emek piyasasındaki sözleşmeler emek piyasasının en önemli çizgisini oluşturmaktadır. Burada önemli olan niçin çalışanların ve firmaların birbirlerini bir sözleşmeyle bağlamaya arzulu olmaları ve hem firmaların hem de hem de çalışanların emek piyasasındaki arz ve talep koşullarıyla uyumsuz bile olsa nominal ücreti niçin belirlemek istedikleridir.

Nominal ücret sözleşmelerinin gerisindeki rasyonel mantığı açıklayan üç neden vardır:

- Müzayede Piyasasında İşlem Maliyetinden Kaçınılması: Sözleşme yapılması, emek arz ve talebinde geçici dalgalanma olduğu zaman, firmaları ve çalışanları emeğin becerisiyle ilgili müzayede karmaşasından kurtarmaktadır.
- Riskten Kaçma: Piyasada ücretler beklenmedik şekilde yükselirse, firmanın durumu kötüleşirken çalışanların durumu iyileşecek; piyasada ücretler beklenmedik şekilde düşerse firmanın durumu iyileşirken çalışanların durumu kötüleşecektir. Bu sebeple hem firmalar, hem çalışanlar kendilerini riskten korumak için önceden ücretleri saptamayı tercih etmektedirler.
- Asimetrik Enformasyon: Asimetrik enformasyon nedeniyle çalışanlar firmanın gelirini ve maliyetlerini firma kadar; aynı şekilde firmalar da çalışanların becerilerini ve produktivitesini tam olarak bilememektedir. Ancak firmalar ve çalışanlar bir ücret sözleşmesiyle, meydana gelebilecek bu sorunu aşabilmektedir.[152]

Ücret sözleşmeleri hemen hemen her ülkede geçerli olmakla birlikte sözleşme süreleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Sözleşme süreleri reel değişkenleri etkilemesi açısından önem arz etmekte ve ücretler yavaşça ve uzun aralıklarla belirlendiğinden bir çok firmanın marjinal maliyet eğrisi yapışkan kalmaktadır. İş sözleşmelerinin enflasyon oranına göre endekslenmemesinin sebebi ise tüm şoklar

[152] Parasız, a.g.e., s.205-206.

nominal talep şoku olmadığından yaşam maliyeti anlaşmalarının (COLA – cost of living agreements) firmalar için risk taşımalarıdır.

2.8.2.1.1.4. Menü Maliyetleri

Yeni Keynesyen iktisatçıların fiyatların neden yavaş ayarlandığını açıklamak için kullandığı bir diğer açıklama, Mankiw tarafından ortaya atılan menü maliyetleridir. Her ne kadar bu kavram, fiyat değişikliklerinin uygulamaya geçirilmesinin firmaya getireceği yük olarak nominal fiyat yapışkanlıklarını açıklamak için kullanılsa da; sık sık yapılan ücret görüşmelerinin maliyetli olduğunu belirtmek için de menü maliyetlerinden yararlanılmaktadır. Burada, emek piyasasında sık yapılan ücret görüşmelerinin yüksek maliyetli olduğundan hareket edilmekte, bu nedenle de ücret görüşmelerinin aralıklı yapılması gerektiği savunulmaktadır. Ayrıca, detaylı ücret sözleşmeleri de belli bir maliyet içerdiğinden pek mümkün görülmemektedir.[153]

2.8.2.1.1.5. Nominal Ücret Yapışıklıklarının Ekonomi Üzerindeki Etkileri

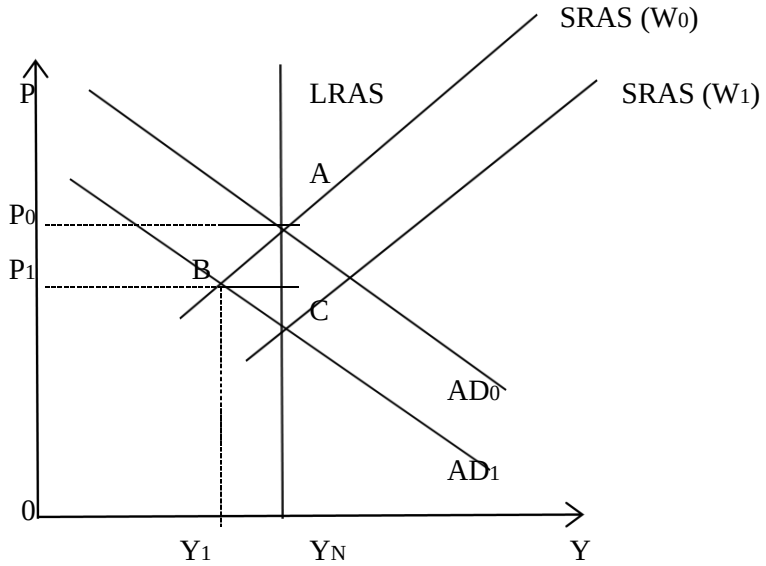
Nominal ücret yapışıklıklarının ekonomi üzerindeki etkileri "Fischer Tezi" ile daha iyi ifade edilebilir. Fischer'e göre para otoriteleri para arzını (dolayısıyla enflasyonu) iş sözleşmelerinden daha sık değiştirebildiğinden, para politikası uzun dönemde yansız olmasına rağmen kısa dönemde reel etkilere sebep olmaktadır.

Fischer'in görüşü Şekil 12 ile daha kolay anlaşılabilmektedir. Ekonomi başlangıçta doğal üretim düzeyi A noktasında faaliyet göstermektedir. Mevcut dönemde toplam talep eğrisinin AD_0'dan AD_1'e gelmesini sağlayacak beklenmeyen bir talep şoku geldiğini varsayalım. Önceki dönemde yapılan sözleşmelerin sonucu olarak fiyatlar esnek fakat nominal ücretler geçici olarak katıysa (W_0'da oluşmuşsa), ekonomi B noktasına hareket edecektir. Uzun dönem sözleşmelerin varlığı kısa dönem arz eğrisinin (SRAS (W_0)) kaymasını engellediğinden (C noktası) ekonominin tekrar doğal üretim düzeyine gelmesi için para otoriteleri para arzını

[153] Sarıipek ve Kesici, a.g.m., s. 13.

büyütecek ve ekonomi tekrar A noktasına gelecektir. Ekonomik birimler rasyonel beklentilere sahip olsalar bile, işçilerin aksine, otoritelerin her zaman dışsal şoklara tepki vermelerinde özgür olmaları, ekonominin istikrarlı bir duruma gelmesinde talep yönetimi için bir olanak sağlamaktadır.[154]

Şekil 12 : Nominal Ücret Sözleşmeleri, Rasyonel Beklentiler ve Para Politikası



Kaynak: Brian Snowdon, Howard r. Vane, Modern Makroekonomi Temelleri, Gelişimi ve Bugünü, 2012, s. 324.

2.8.2.1.2. Mal Piyasasında Nominal Fiyat Rijitliği ve Yapışkanlığı

Nominal fiyat katılıkları, firmaların mal/hizmetlerinin fiyatlarını değiştirdiklerinde bazı maliyetler ile karşı karşıya kaldıklarını ifade etmektedir. Yeni Keynesyenlere göre başta menü maliyetleri olmak üzere fiyatların değiştirilmesi işlemlerinden kaynaklanan küçük maliyetler, ekonomide büyük ve kalıcı dalgalanmalar yaratabilmektir. Menü maliyetleri, yeni fiyat listeleri ve kataloglarını basmak gibi fiyatları yeniden ayarlamanın fiziksel maliyetlerini ve bunun düzenlenmesinde pahalı bir yöneticilik zamanının kullanılmasını, tedarikçiler ve müşteriler ile alım ve satım sözleşmelerinde yeniden pazarlık yapılmasını

[154] Snowdon, vd, a.g.e., s. 325.

kapsamaktadır. Fiyatların ayarlanması sürecinde ortaya çıkan bu katılıklar ise, ekonominin neden Walrasyen olmayan özelliklere sahip olduğunu göstermektedir.[155]

Fiyatlarda nominal yapışkanlığın nedenleri kısaca şöyle sıralanmaktadır:

- Firma ve müşterileri arasındaki resmi ve gayri resmi sözleşmelerin varlığı
- Menü maliyetleri
- Envanter değiştirme (Bu durum firmaların fiyatlarda, bir değişiklik olduğunda, stoklarını çözerek cevap vermelerinden doğmaktadır.)
- Fiyatların psikolojik nitelik taşımaları ve
- Liste fiyatlarının varlığıdır.[156]

2.8.2.2. Reel Katılıklar

Yeni-Keynesyen Okulda, reel ücret ve fiyat katılıkları üzerinde durulmakta ve nominal katılıkları açıklamakta kullanılmaktadır. Ball ve Romer, reel ücret ve fiyat katılıklarının nominal bozuklukların etkilerini açıklamakta yetersiz olduğunu ve nominal sürtünmelerin olmaması halinde fiyatların sadece nominal şoklara göre ayarlanacağını savunmuşlardır. Diğer taraftan reel katılıkların olmaması halinde de nominal sürtünmelerin nominal şoklara ayarlanması engellenememektedir. Ne var ki reel katılıkların kaynağının ve büyüklüğünün cari ekonomilerdeki etkisi hususunda literatürde kesin bir görüş birliği bulunmamaktadır.[157]

2.8.2.2.1 Emek Piyasalarında Reel Ücret Yapışkanlıkları

Reel ücret katılığına ilişkin yeni Keynesyen anlayışın görüşlerini ortaya koyan yaklaşımlar üç ana grupta toplanabilir. Bunlar zımni (örtük) sözleşme teorisi, etkin ücret teorisi ve içerdekiler-dışarıdakiler teorisi olarak ifade edilmektedir. Yeni Keynesyen iktisatçılar esas olarak bunlardan etkin ücret ve içerdekiler-dışarıdakiler teorileri üzerinde durmuşlardır.

[155] Sarıipek ve Kesici, a.g.m., s. 10.
[156] Parasız, Bildirici, a.g.e., s.295.
[157] İpek Saydam, "Yeni-Keynesçi Yaklaşımda Ücret Katılıkları", **İktisat Fakültesi Mecmuası,** Cilt 59, Sayı 2, 2009, s.251.

2.8.2.2.1.1.Zımni (Örtük) Sözleşme Teorisi

Orijinal örtük sözleşme modelleri Bailey, D.F.Gordon ve Azariadis tarafından sağlanmıştır. Teori, işçiler ve firmaları uzun dönemde birlikte tutan ekonomi tutkalını şekillendiren emek piyasasına egemen olanın ne olduğunu anlamaya çalışmaktadır. Görünmez el sıkışması her işçiye çeşitli çalışma şartları altında çalışma ilişkisinin anlaşma koşullarına ilişkin güvenceler sağlamaktadır. İşçilerin sabit ücrette işlerinin garanti edildiği zımni bir sözleşme vardır. Böylece firma konjonktürün riskini taşırken, işçiler riske karşı işlerini korumakta ve ücret talebindeki şartlar değişmemektedir. Bailey, Gordon ve Azariadis'in modelleri riske duyarsız firmalar ve riskten kaçınan işçiler arasında kurulmuş olan optimal iş sözleşmelerinin sonuçlarını incelenmektedir. Bu şartlar altında, ücret düzeyi şoklar karşısında değişken gelirin riskine karşı sigorta görevi üstlenmektedir.[158]

Zımnî sözleşmeler teorisi zaman içerisinde çeşitli şekillerde geliştirilmiş, simetrik ve asimetrik bilgi altında yeniden düzenlenmiştir. Simetrik bilgi altında zımnî sözleşmeler firmaların ve çalışanların benzer bilgiye sahip oldukları varsayımından hareket etmekteyken, asimetrik bilgi altında zımnî sözleşmeler firmaların çalışanlara göre daha fazla bilgiye sahip oldukları varsayımına dayanmaktadır.

Zımnî sözleşmeler teorisinin zayıf yanı ekonomide yaşanabilecek olumsuzluklar karşısında işçileri işten uzaklaştırmak yerine iş bölümünü öngörmesi ve yeni giren çalışanlara neden daha düşük ücret verilmediğine herhangi bir açıklama getirememesidir.[159]

2.8.2.2.1.2.Etkin Ücret Teorileri

Etkin ücret teorileri, firmaların ilgi alanında reel ücretleri düşürmenin bulunmadığını, çünkü işçilerin verimliliğinin (etkinliği veya eforu) ücretten bağımsız olmadığını ve reel ücret ile işçinin eforu arasında karşılıklı bağımlılığın olduğunu ileri sürmektedir. Etkin ücret modelleri ilk olarak Leibenstein'ın, işçilerin verimliliklerinin beslenmelerine ve dolayısıyla beslenmeleri için ödenen ücrette bağlı

[158] Snowdon, vd, a.g.e., s. 339.
[159] Saydam, a.g.m. s. 254.

olduğunu savunan çalışma ile ekonomi literatürüne girmiş ve sonraları Yellen, Akerlof ve Yellen, Katz, Haley ve Weiss tarafından geliştirilmiştir.

Etkin ücret modellerinde temel varsayım, işgücü verimliliği ile ücretler arasında pozitif bir ilişkinin bulunmasıdır. Bu sebeple firmalar, işgücü arz fazlası olmasına rağmen ücretleri düşürmeyi kârlı bulmayabilirler. Ücretlerdeki düşüş sadece emeğin marjinal ürün gelirini azaltmakla kalmaz, bir diğer deyişle, bir saatlik işgücü daha ucuzdur, aynı zamanda bu bir saatte yapılan iş, bir önceki bir saatte yapılandan da daha az olur. İkinci temel varsayımı ise, işsizlik oranında meydana gelecek değişmeler ile bir firmanın verimliliğini artırabilmesidir. Bu durumda sürekli ve kalıcı işsizlik, işgücü arzına değil işgücü talebine duyarlıdır.[160]

Etkin ücret modelinde ücretin firmanın kısa dönem üretim fonksiyonuna emeği artırıcı şekilde girmesinden dolayı, maliyet minimizasyonu yapan firma reel ücret katılığını desteklemekte ve kârını maksimize etmeyi hedeflemektedir. Bu durum;

$\Pi = AF[e(w)L] - wL$ şeklinde ifade edilebilir.

Formülde, Π kârı, A verimlilik değiştirici faktörü, e işçi başına düşen eforu, w reel ücreti ve L emek girdisini göstermektedir. Efor kâr denklemine e(w) olarak girdiğinden işçinin maksimum eforunu sağlayacak düzeyin altında reel ücretteki bir kesinti, firmanın kârını azaltacaktır.

Kâr maksimizasyonunda ilk koşul firmanın emeğin birim verimliliği başına emek maliyetlerini minimize edecek bir ücret belirlemesi olup reel ücret yükseldikçe işçilerin eforu artmaktadır. Kâr maksimizasyonunda ikinci koşul ise, emeğin marjinal ürününün etkin ücrete eşit olduğu noktaya kadar işçinin işe alınması olup sadece piyasayı temizleyen (Walrasgil) ücret, etkin ücreti aşarsa gayri iradi işsizlik ortadan kalkmaktadır.[161]

---

[160] Cenk Gökçe Adaş, "Etkin Ücret Hipotezi, İşsizlik ve Rijitlik", s.104. (Çevrimiçi)http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmecmua/article/viewFile/7168/6686 (10.01.2014)

[161] Snowdon, vd, a.g.e., s. 340.

İlk kez Solow (1979) tarafından bugünkü konumuna getirilen etkin ücret teorisinin mikro ekonomik temelleri, ücretler ile verimlilik arasındaki ilişkinin rasyonalize edilmesi şekline göre dört ana başlıkta toplanmaktadır. Bunlar; kaytarma modeli, emek değiştirme maliyeti modeli, tersi seçim modeli ve sosyolojik model olmak üzere sıralanmaktadır.

Kaytarma Modeli (Görevden Kaçma Modeli) :

Kaytarma modeli işverenlerin çalışanların performansları hakkında eksik bilgiye, işçilerin ise kendi çalışma düzeyleri hakkında işverenlerden daha çok bilgiye sahip oldukları varsayımına dayanmaktadır ki bu asimetri asil-vekil sorununu gündeme getirmektedir. Firmaların çalışanları tam anlamıyla kontrol etmesinin maliyetli olması ve tam istihdama ulaşmış bir ekonomide kişinin aynı ücret seviyesinde kolaylıkla iş bulabilmesi çalışanların kaytarmasına yol açabilmektedir. Bunu engellemek için de firmalar işten atılma tehdidi etkili bir yöntem olmadığından ücretleri artırma durumunda kalırlar ve bu durum ücret seviyesinin aşağı doğru bir katılığa ulaşmasına sebep olur.[162]

Sonuç olarak firma tarafından çalıştırılan işçinin çalışması (verimliliği) (e_i), firmanın ödediği ücretin (w_i), diğer tüm firmaların ödedikleri ücretin (w_{-i}), ve işsizlik düzeyinin (u) bir fonksiyonudur [$e_i = e_i (w_i, w_{-i}, u)$].

Emek Değiştirme Maliyeti Modeli (İşgücü Devri Modeli):

Yeni Keynesyenlere göre firmaların etkin ücret ödemelerinin nedenlerinden birisi de işgücü devrini azaltmaktır. İşgücü devri firmalar için iki çeşit maliyet unsurudur ki birincisi yeni işçiler işe alınırken ilan verme, müracaatları kabul etme ve değerlendirme gibi nedenlerle ortaya çıkan maliyetler iken ikincisi, işe yeni giren işçileri yetiştirmek için yapılan eğitim/öğretim gibi faaliyetlerin yarattığı maliyetlerdir. Bu modelin temel dayanak noktası, firmanın cari ücret düzeyinin üzerinde bir ödeme yapmasıyla işçilerin işten ayrılma riskinin ve dolayısıyla firmaya ek maliyet yükleyen işgücü devrinin azalacağı düşüncesidir.[163]

[162] Saydam, a.g.m. s. 258.
[163] Sarıipek ve Kesici, a.g.m., s. 18.

Tersi Seçim Modeli :

Tersi seçim modelinde, yüksek ücretler teklif eden firmalar en iyi işçileri cezbetmektedir. Çünkü emek piyasası özdeş olmayan bireylerden oluşmakta ve firmalar iş başvurusunda bulunanların verimlilik karakterleri hakkında eksik bilgiye sahip bulunmaktadır. Buna göre, emek piyasası, asimetrik bilginin hakim olduğu mükemmel bir piyasa örneğidir. Firmalar işe alım ve işten çıkarma maliyetleri nedeniyle ileride işten çıkarmak durumunda kalacağı düşük verimliliğe sahip işçi alımını tercih etmeyecektir. Firma ayrıca yeni iş elemanlarına, öngörülen standartlara uygun olmadığı anlaşılmadan önce kaynak yatırım yapma ihtiyacında olabilir. Firmalar için bu sorundan kaçınmanın bir yolu, emek piyasasına yüksek ücret teklifi vererek bir işaret göndermek şeklinde olabilir. Weiss tarafından sunulmuş modelde firma tarafından teklif edilen ücret, işe başvuranların sayısını ve kalitesini de etkilemektedir. Eğer işçilerin kabiliyetleri kendilerine uygun gördükleri ücret ile yakından ilgili ise yüksek ücret teklifleri en yüksek üretkenliğe sahip iş başvurusu yapanları ve etkin ücret altında çalışmayı teklif edenleri potansiyel limon olarak gözetmektedir. Cari ücret düzeyinde çalışmayı isteyecek emek arz fazlası ile karşı karşıya gelseler bile firmalar ücret düzeylerini düşürmede isteksiz olacaklardır, çünkü bu, en üretken işçilerin kendi istekleri ile ayrılmalarına sebep olacaktır. Bu etkilerin sonucu olarak eksik istihdam dengesi elde edilecektir. Ters seçim probleminden kaçmak için firmalar, inceleme araçlarını uygulama girişiminde bulunacaklar, ancak bu tedbirler, işçilerin alındıktan sonra sürekli izlenmesi gibi, maliyetler gerektirecektir.[164]

Sosyolojik Model (Mutluluk Modeli – Adalet Modeli) :

G. A. Akerlof tarafından geliştirilerek etkin ücret teorisine dahil edilen bu anlayışta reel ücret katılıklarının açıklanması için sosyolojik unsurlar çözümlemeye dahil edilmektedir. Bu yaklaşım, üretim sürecinde söz konusu olan emek unsuru ile diğer unsurlar arasındaki farklılıklardan türemiştir. Üretim sürecine katılan emek girdisi ile beşeri olmayan girdiler arasında temel farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklardan ötürü, işçi verimliliği keyfi bir değişkendir; bir işçinin eforu veya

[164] Snowdon, vd, a.g.e., s. 343.

üretimi iş koşullarında meydana gelen değişimlere bakılmaksızın önceden ve gelecekte sabit bir şekilde belirlenemez. Bu gibi nedenlerden ötürü mutluluk modeli emek piyasasındaki çıktının ölçülmesinde önemli bir faktör olarak göze çarpmaktadır.[165]

Akerlof'un modelinde işçilerin çalışması morallerinin pozitif bir fonksiyonudur ve moralleri üzerindeki başlıca etki, norm olarak görülen belirli bir iş standardı karşılığında aldıkları ücrettir. Eğer işçiler adil olmayan bir şekilde davranıldıklarını algılarlarsa, firmanın beşeri sermayesinin morali kolayca zarar görebilir. Bir işveren olarak, itibarlarına önem veren ve yüksek moral ve işgüçlerinden yüksek bağlılık oluşturmak isteğinde bulunan firmalar, adil olarak algılanan etkin ücret ödeme eğiliminde bulunacaklardır.[166]

2.8.2.2.1.3. İçerdekiler- Dışardakiler Teorileri

İçerdekiler-dışarıdakiler teorisi heterojen emek piyasası bağlamında farklı sektörlerde işsizliğin dağılımını, nispi ücret yapısını ve gönülsüz eksik istihdam karşısında ücret yapışıklılığının niçin sürdüğünü açıklamaktadır. Gönülsüz işsizlik, içerdekiler-dışarıdakiler arasındaki çıkar çatışmasından kaynaklanmaktadır. Teori, gönülsüz işsizliği içerdekiler ve dışardakilerin dönüşüm maliyetini dikkate alarak incelemekte ve üç noktada toplamaktadır:

İşe Alma ve İşten Çıkarma Maliyeti: İşe alma maliyeti yeni kiralanan işçilerin araştırma, ön eleme görüşmelerini ve eğitim maliyetlerini içermektedir. İşten çıkarma maliyetlerine ise, olası maliyetli işten çıkarma uygulamaları ve kıdem maliyetleri dâhildir. Ücret belirlemede hükümet müdahaleleri işsizlik yaratabilmektedir.

Taciz ve işbirliği: İçerdekiler hem işbirliği yoluyla hem de taciz olarak nitelenebilecek arkadaşça olmayan davranışlar yoluyla yeni giren işçilerin verimliliğini etkilemektedir. Taciz ve işbirliği ölçülememekte ve ücret

[165] Sarıipek ve Kesici, a.g.m., s. 20.
[166] Snowdon, vd, a.g.e., s. 347.

sözleşmelerinde taciz ve işbirliği aktivitesi koşullu olarak yapılmamaktadır.[167] İşbirliği aktivitesine göre ücretler aynı pazarlık işlemlerince belirlenmekte ve içerdekiler işbirliği aktivitelerini yüklenebilmekte, yeni girenler yüklenememektedir.

Emek Dönüştürme Maliyeti: Firmalar çalışanların gayreti hakkında tam bilgiye sahip olmadığından ücretler gayrete bağlı olarak belirlenememektedir. İçerdekiler bunu bildiğinden ücretleri dışarıdakilerin çalışmaya razı olduğu oranın üzerine çıkarmakta ve firmalar da maliyetleri nedeniyle dışarıdakileri istihdam etmemektedir. Emek dönüşüm maliyetinde sendikanın etkileri de önemlidir. Sendikalar kendi üyelerinin hakkını korumakta ve istihdam fırsatını azaltmaksızın içerdekilerin ücretinin artmasına yardımcı olmaktadırlar.[168]

2.8.2.2.2. Mal Piyasalarında Reel Rijitlik ve Yapışkanlık

Reel fiyat katılıklarının hareket noktası maliyete belirli bir kâr oranı ekleyerek satış fiyatının belirlenmesi yöntemi olan mark-up fiyatlama olup mark-up büyüklüğü ile talep esnekliği ters orantılıdır. Marjinal maliyetin üretimdeki değişmelere ve talep esnekliğine duyarlı olması reel fiyat katılıklarının nedenlerinden birini oluşturur.

Yeni Keynesyen literatüre göre reel fiyat katılıkların kaynaklarından birisi de piyasa dışsallıkları olup piyasada alıcı ve satıcıların bir araya gelmesi belli bir araştırma maliyeti gerektirmektedir. Ekonomide yüksek ticari etkinlik döneminde piyasa araştırmalarının maliyeti, düşük ekonomik etkinliğin söz konusu olduğu dönemlere göre daha az olacaktır. Burada marjinal maliyetin resesyon dönemlerinde artması, genişleme dönemlerinde ise azalması reel fiyat katılığına katkı sağlayacaktır.[169]

Reel fiyat katılıklarının bir diğer nedeni Okun tarafından geliştirilen mezat ve tüketici piyasaları arasındaki farktır. Araştırma maliyetleri sebebiyle piyasada benzer malı satan birçok satıcı olmasına rağmen belli bir monopol gücü oluşmaktadır. Müşterilerin fiyat artış ve düşüşlerine verdikleri tepki derecelerindeki farklılık ve

[167] Parasız, a.g.e., s.222.
[168] Parasız, Bildirici, a.g.e., s.314.
[169] Sarıipek ve Kesici, a.g.m., s.14.

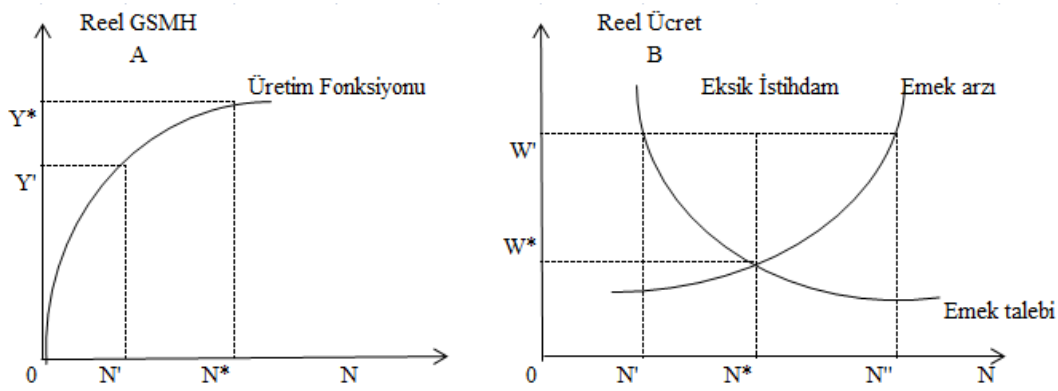
firmaların sürekli müşterilerini kaybetmeme, ellerinde tutma isteği, nispi fiyat katılığı ile sonuçlanmaktadır.

Gordon ise genel anlamda binlerce firmanın birçoğu yurtdışında olmak üzere sayısız firmadan malzeme aldığı bir dünyada karar almanın karmaşıklığına dikkat çekmiş ve hiçbir firmanın diğer firmalardan bağımsız fiyat değişikliğini göze alamamasının fiyat katılığına yol açacağını savunmuştur.[170]

2.8.3.Yeni Keynesyen Eksik İstihdam Teorisi

Yeni Keynesyenlere göre reel milli gelir tam istihdam düzeyinden sürekli olarak ayrılabilir. Ancak bunun gerçekleşmesi için mal ve finans piyasalarındaki dengesizliğin emek piyasasına geçmesi gerekmektedir.

Şekil 13 :Temiz Olmayan Emek Piyasası



Kaynak: İlker Parasız, Melike Bildirici, Modern Konjonktür Teorileri, 2006, s. 335.

Yeni Keynesyen emek piyasası rijiditelere dayanan, ücretlerin (fiyatların) yavaşça ayarlandığı bir sabit fiyat piyasasıdır. Eğer nominal ücretler yeteri kadar yapışkansa reel ücret w* düzeyinde yapışkan olabilecek ve w' reel hizmet düzeyinin yüksek olması nedeniyle emek piyasasında arz ve talep dengeye gelemeyecektir. Böyle bir reel ücret düzeyinde çalışanlar N″ miktarında emek arz ederken firmalar N′ kadar emek talep etmekte ve reel GSMH (y′) esnek ücretlerin olduğu reel GSMH'dan (y*) daha düşük olmaktadır.

[170] Snowdon, vd, a.g.e., s. 347.

Temizlenmeyi başaramayan emek piyasasından fiyatların esnek olduğu piyasalara doğru bir saçılma etkisi meydana gelebilmektedir. Genel fiyat düzeyindeki yavaş bir artış çok düşük fiyatlarda işlemlerin yapılmasına ve bu durum da mal stoklarının tükenmesine ve tüketicilerin cari fiyat düzeyinde arzuladıkları tüm mal ve hizmetleri almamalarına neden olacaktır. Cari fiyat düzeyinde arzuladıkları tüm mal ve hizmetleri satın alamayacağını gören tüketici-emek tüm reel ücret oranlarında emek piyasasına daha az emek arz edecektir. Böylece insanlar çalışmanın meyvesi olan mallara bir alternatif olarak boş zamanı tercih edecektir. Öte yandan fiyatlar yavaşça düştüğünden ve mevcut mal stokları tükenmeden önce mevcut tüm para işlemlerde kullanıldığından firmalar mal piyasasında aşırı arzla karşılaşırlar. Bunun üzerine emek talep eğrisi sola kayacak, firmalar emek piyasasında her reel ücret düzeyinde taleplerini azaltacaktır.[171]

2.9. ARZ YANLI İKTİSAT TEORİSİNDE İSTİHDAM

Arz Yanlı İktisat sözcüğü ilk defa 1976 yılında ortaya atılmış ve Virginia Üniversitesi'nden Dr.Stein tarafından kullanmıştır.[172] Toplam talebe ağırlık veren Keynesyen Teori'ye bir tepki olarak doğan arz yanlı iktisat, kendi içinde iki ana akıma ayrılmaktadır. M. Baskin, M. Evans, M. Feldsein gibi iktisatçıların içinde bulunduğu birinci grup daha çok klasik ve neo-klasik iktisatçıların bakış açılarına sahip iktisatçılardan oluştuğundan aşırı politik uygulamalardan kaçınmakta ve devletin talebi değil arzı artıracak politikaları izlemesinin gerekliliği üzerinde durmaktadır. A. Laffer, P. Roberts, A. Geynolds ve G. Gilder gibi arz yanlı iktisatçıların yer aldığı ikinci grup ise vergi oranlarının düşürülmesini savunmuştur. Arz-yönlü iktisat, özellikle vergi indirimlerinden üretimin ve vergi gelirlerinin olumlu etkileneceğini ve bu suretle ekonomik büyümenin, kaynak kullanımında ve dağılımında etkinliğin sağlanacağını savunmaktadır.[173] Önemli temsilcilerinden

[171] Parasız, Bildirici, a.g.e., s.337-338.
[172] Seyhun Doğan, "Keynesyen Teori'ye Bir Tepki: Arz Yanlı İktisat", SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s. 254,
(Çevrimiçi) http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/641348000051.pdf (22.01.2014)
[173] Küçükkalay, a.g.e., s.448-449.

Arthur Laffer'a göre "Arz-yönlü iktisat, klasik iktisadın modern tarzda ifadesinden başka bir şey değildir."[174]

2.9.1.Arz Yanlı İktisat Teorisinin Temelleri

Arz yanlı iktisatın temel ilkelerinden biri; ekonomik değişmelerin fiyat değişmelerinden başlayarak gelir değişmelerine dönüşmesi ve devletin ekonomik faaliyetlerinin hem fiyat hem gelir düzeyini etkilemesidir.[175]

Arz-yönlü İktisatçıların üzerinde durduğu en önemli konu vergi oranları ile vergi gelirlerini ilişkilendiren Laffer Etkisi ve bu etkiyi gösteren Laffer Eğrisidir. Laffer Etkisi; vergi oranları ile vergi gelirleri arasında ters yönlü bir ilişkinin olduğunu ve vergi oranlarındaki bir artışın vergi gelirlerini düşürebileceğini, vergi oranlarında bir azalmanın ise vergi gelirlerini arttırabileceğini ifade etmektedir. Buna göre vergi oranlarındaki azalma bireylerin harcanabilir gelirlerinde artışa yol açarak onları daha fazla yatırım yapmaya teşvik edecek; vergi oranının %0 ve %100 olması durumunda ise vergiden gelir elde edilemeyecektir.[176]

Ayrıca vergilerin düşürülmesi gelir etkisi nedeniyle tasarrufu daha kârlı hale getireceğinden tasarrufların artmasına neden olacaktır. Gelir etkisinin büyüklüğü tasarrufları, ikame etkisinin büyüklüğü ise tüketimi artırmaktadır. Ancak gelir artışı bir noktadan sonra ikame etkisinin oluşmasına, yani bireylerin artan gelirlerini tasarruf etmek yerine tüketime aktarmalarına neden olacağından optimal vergi oranı, vergi oranını ikame etkisinin devreye gireceği noktaya kadar düşüren vergi oranıdır.[177]

Arz yönlü iktisadın ekonometrik analizini yapan Evans'a göre arz-yönlü iktisat ekonominin prodüktif kapasitesini etkileyen faktörleri inceleyen bir iktisat dalı olup dengeli bir arz-yönlü iktisat politikası vergi oranlarında ve kamu harcamalarında indirim ile yasal-kurumsal serbestleşme politikasına dayanmalıdır.

---

[174] Tahsin Karabulut, "Laffer Etkisinin Türkiye Uygulaması (1980-1983)", s. 367-368. (Çevrimiçi) http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/tahsin%20karabulut/karabulut,%20tahsin.pdf, (22.01.2014)
[175] Doğan, a.g.e., s.255.
[176] Karabulut, a.g.e., s. 370.
[177] Küçükkalay, a.g.e., s.450-451.

Ancak vergi indirimlerini içeren bir arz-yönlü politika ile yüksek prodüktivite, ekonomik büyüme ve düşük enflasyon hedefine ulaşılabilecektir.[178]

2.9.2.Arz Yanlı İktisatın İstihdam Yaklaşımı

Arz yanlı iktisat eksik istihdam konusunda Keynes ile yakın görüşleri paylaşır gibidir ve eksik istihdamı kabul etmektedir. Ayrıca arz yanlı iktisatçılar Phillips eğrisinin ileri sürdüğü enflasyon ve işsizlik arasında var olduğu iddia edilen değiş tokuşu reddederler. Enflasyon parasal bir olgudur ve para miktarındaki artış ile direkt olarak ilişkilidir.

Emek arzını etkilemeyi hedef alan arz yanlı politikalar, çalışanların iş fırsatlarındaki değişmelere daha duyarlı olmaları noktasından yola çıkarlar. Arz yanlı iktisata göre, vergi oranlarındaki marjinal değişiklikler emek arzı üzerinde etkili olmakta; vergi oranlarının düşürülmesi belirli bir noktaya kadar gelir etkisi yaratarak boş durmaya karşı çalışmanın fiyatını düşürmektedir. Ancak vergi gelirlerinin düşerek emek arzının artabileceği optimum noktadan sonra ikame etkisi devreye girecek ve bireyler çalışmak yerine dinlenmek, gezmek, tiyatroya gitmek gibi kültürel faaliyetleri tercih edecekler ve emek arzı azalmaya başlayacaktır. Bu nedenle arz yanlı iktisatçılar artan oranlı gelir vergilerini onaylamamaktadırlar.[179]

Arz yanlı iktisatçılar, vergi politikasının toplam talep ve toplam arza etkilerini inceleyerek vergi indirimlerinin emek arzını ve talebini, toplam üretimi ve emeğin verimini artırdığını saptamışlardır. Emek arz ve emek talebinin dengede olduğu bir ekonomide vergi indirimine gidildiğinde; vergi sonrası gelirler artacağından, kişiler daha fazla çalışmak isteyecek ve emek arzı artacaktır. Öte yandan, vergi indirimi sonucu işverenlerin kâr marjı yükseleceğinden, yeni yatırımlarla birlikte işverenlerin emek talebi de artış gösterecektir.[180]

[178] Dilek Temiz, "Türkiye'de Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi 1960-2006 Dönemi", s. 5. (Çevrimiçi) http://www.deu.edu.tr/userweb/iibf_kongre/dosyalar/temiz.pdf, (25.01.2014)
[179] Küçükkalay, a.g.e., s. 450.
[180] Doğan, a.g.m., s. 264-265.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ, İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Türkiye, 1960 yılından bu yana yapısal işsizlik sorunu ile mücadele etmekte ve Türkiye işgücü piyasasının kendisine has bir takım olumsuz özellikleri işsizliği daha da körüklemektedir. Türkiye'de işgücü piyasası, gelişmekte olan ülkelerin gösterdikleri özellikleri yansıtmakta olup hızlı nüfus artışına bağlı olarak ortaya çıkan güçlü işgücü arzı, düşük istihdam ve düşük işgücüne katılım oranları ile yüksek işsizlik oranları, istihdamın yaygın olarak küçük ölçekli işletmelerde olması ve farklı ücret düzeyleri ile karakterize edilmektedir. İstihdamın yapısal olarak incelenmesi, ekonominin istihdam yaratma kapasitesi ve yaratılan işlerin kalitesi ile ilgili önemli bilgiler içerdiğinden önemlidir.

Ülkemizde İşgücü istatistikleri Hanehalkı İşgücü Anketlerinden elde edilmekte olup, nüfus sayımında ciddi hataların yapılması hanehalkı anketinin bulgularında da hatalara neden olmaktadır. Bilindiği üzere çeşitli nedenlerle 2000'li yıllarda nüfus sayımında yanlışlıklar yapıldığı ortaya çıkmış ve nüfus Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi ile ölçülmeye başlanmıştır. İşgücü piyasasının genel eğilimlerinin ortaya çıkarılabilmesi için uzun dönemi kapsayan istatistikler gerekli olmakla birlikte TÜİK, nüfus rakamlarını ve bileşenlerini düzeltme çalışmaları kapsamında işgücü istatistiklerinin yeni serisini ancak 2004 yılına kadar geri götürebilmiştir. TÜİK'in 2000 yılında hanehalkı anketlerinde yaptığı kapsamlı değişlikler, 1989 – 1999 dönemini kapsayan seriler ile 2000 sonrası serileri arasında kopukluk yarattığından çalışmada Türkiye işgücü piyasasının incelenmesi 2000 sonrası ile sınırlı tutulmuştur.[181] Ayrıca TUİK verilerinde kimi zaman rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilmektedir.

3.1. KURUMSAL OLMAYAN NÜFUS

İşgücü piyasasının arz yönünü belirleyen nüfus; miktarı, yapısı ve kullanılış şekline bağlı olarak istihdamın yapısını etkilemekte ve nüfus artış hızı, işgücü artış hızını belirleyen temel değişkeni olmaktadır. İşgücü arzını belirleyen doğum, ölüm

[181] Seyfettin Gürsel, Gökçe Uysal, "Türkiye'de İşgücü Piyasası Dinamikleri ve Yapısal Sorunlar", **TİSK Akademi 2012/II**, s.8.

ve göç gibi etmenler işgücü piyasası ile yakından ilgili bir alan olan nüfusbilimin araştırma konusudur.

Nüfusun artış hızı azalıyorken, çalışma çağındaki nüfusun artması ve yüksek sayılara ulaşması Demografik Fırsat Penceresi veya Demografik Armağan olarak ifade edilmektedir. Demografik Fırsat Penceresi ülkelerin tarihlerinde sadece bir kez karşılaşılabilen bir durum olarak bir fırsattır. Çünkü nüfusun yaş yapısındaki değişim sürecinde çalışma çağındaki nüfus sadece bir kez artarak en yüksek değerini alır; bundan sonra azalmaya başlar ve bu oluşum bir daha tekrarlanmaz. Demografik Fırsat Penceresi paradigması, toplumun geçirdiği yaş yapısındaki değişmeler ile ilgilidir. Başlangıç evrelerinde genç nüfusun, orta evrede çalışma çağındaki nüfusun, son evrede ise yaşlı nüfusun ağırlığı yüksektir. Demografik Fırsat Penceresi orta evrede görülür. Bu evrede çalışma çağındaki nüfusun ağırlıklı olması yanında toplam bağımlılık oranı düşüktür. Diğer bir deyişle, bağımlı genç nüfus oranı azalmış ve bağımlı yaşlı nüfus oranı ise henüz artmamıştır.[182]

Türkiye Demografik Fırsat Penceresi sürecine girmiş bulunmaktadır. Türkiye'de genç bağımlılık oranı yani "15-64" yaş grubundaki her 100 kişi için "0-14" yaş grubundaki kişi sayısı yüksek olmakla birlikte yıllar içinde azalırken; yaşlı bağımlılık oranı yani "15-64" yaş grubundaki her 100 kişi için "65 ve daha yukarı" yaş grubundaki kişi sayısı artmaktadır.[183]

Ülkemizde 2000 yılında 67.803.927 olan toplam nüfusun 20.220.095'ni 0-14 yaş grubu, 3.858.949'ni 65+ nüfus ve 43.701.502'ini ise 15-64 yaş grubu olan çalışma çağı nüfusu (aktif nüfus) oluştururken 65+ yaş grubu bağımlılık oranı 8,83, 0-14 yaş grubu bağımlılık oranı 46,27 ve toplamda bağımlılık oranı 55,10'dur. 2013 yılına geldiğimizde ise 76.667.864 olan toplam nüfusun 18.849.814'ni 0-14 yaş grubu, 5.891.694'ünü 65+ nüfus ve 51.926.356'sını ise 15-64 yaş grubu olan çalışma çağı nüfusu (aktif nüfus) oluşturmuş ve 65+ yaş grubu bağımlılık oranı 11,3,

[182] Aysıt Tansel, "2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış", Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/536, Kasım 2012, s.37.
[183] Seyhan Erdoğdu, "Türkiye'de İşgücü", Sendikacılık Akademisi Ders Notları 2, **Türkiye İşçi Sendikaları Konferedasyonu,** Aydoğdu Ofset, Mart 2013, s. 146.

0-14 yaş grubu bağımlılık oranı 36,3 ve toplamda bağımlılık oranı 47,6 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye'de kurumsal olmayan nüfus; nüfus miktarı ve nüfusun demografik özelliklerine göre yıldan yıla önemli miktarlarda artış göstermekte ve bu artışın temel dinamiğini nüfus artışı oluşturmaktadır. Türkiye'de doğum oranlarının yüksek olması, genç nüfusu ve genç nüfusun toplam içerisindeki payını artırmakta ve bu da Türkiye işgücü piyasasına yeni giriş yapanların sayısının her sene artmasına sebep olmaktadır. 2000 yılında kurumsal olmayan nüfus 46.211.000 iken,2013 yılında 55.608.000'e yükselmiştir.

Türkiye'de nüfusun özellikle metropoller ve büyük şehirlerde yoğunlaşma eğilimi ile kırsal nüfustaki azalma ve yaşlanma eğilimi devam etmektedir. Genel nüfus sayımlarında nüfus, şehir ve köy nüfusu olarak ayrılırken; ADNKS yönteminde il ve ilçe merkezi ile belde ve köy olarak sınıflandırılmaktadır. Bu ayrıma göre 2000 yılında nüfusun %67'si şehirlerde yaşarken, 2013 yılında %91'i il ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır. Bu gelişmeye paralel olarak 2000 yılında kurumsal olmayan 15 ve daha yukarı yaştaki nüfusun 27.630.000'u kentlerde, 18.581.000'i kırlarda yaşarken; 2013 yılında 38.129.000'i kentlerde, 17.479.000'i ise kırlarda yaşamaktadır. Kurumsal olmayan nüfusun yaş ve eğitim durumu 2013 yılı için incelendiğinde ise kentlerdeki nüfusun %7,5'ini 65+ nüfus oluştururken kırlarda bu oran 14,6'ya çıkmakta; kentlerdeki nüfusun yaklaşık %15,5'i yüksekokul veya fakülte mezunuyken kırlarda bu oran %4,5'e düşmektedir.

Tablo 1: Kurumsal Olmayan Nüfusun İşgücü Durumu (15+yaş, Bin)

Türkiye	2009	2010	2011	2012	2013
Toplam nüfus	70.542	71.343	72.376	73.604	74.457
15≥ yaş nüfus	51.686	52.541	53.593	54.724	55.608
İşgücü	24.748	25.641	26.725	27.339	28.271
İşgücüne katılma oranı	47,9	48,8	49,9	50,0	50,8
İstihdam edilenler	21.277	22.594	24.110	24.821	25.524
İşsiz	3.4711	3.046	2.615	2.518	2.747
İşsizlik oranı	14,0	11,9	9,8	9,2	9,7
İşgücüne dahil olmayanlar	26.938	26.901	26.867	27.385	27.337
Kent					
Toplam nüfus	48.747	49.170	49.535	50.397	50.885
15≥ yaş nüfus	36.197	36.576	36.973	37.656	38.129
İşgücü	16.585	17.105	17.594	18.186	18.907
İşgücüne katılma oranı	45,8	46,8	47,6	48,3	49,6
İstihdam edilenler	13.839	14.679	15.508	16.167	16.736
İşsiz	2.746	2.425	2.087	2.018	2.171
İşsizlik oranı	16,6	14,2	11,9	11,1	11,5
İşgücüne dahil olmayanlar	19.611	19.472	19.378	19.470	19.222
Kır					
Toplam nüfus	21.795	22.172	22.841	23.207	23.572
15≥ yaş nüfus	15.489	15.965	16.620	17.068	17.479
İşgücü	8.163	8.536	9.131	9.153	9.364
İşgücüne katılma oranı	52,7	53,5	54,9	53,6	53,6
İstihdam edilenler	7.438	7.915	8.603	8.653	8.788
İşsiz	724	621	528	500	578
İşsizlik oranı	8,9	7,3	5,8	5,5	6,1
İşgücüne dahil olmayanlar	7.326	7.429	7.489	7.915	8.115
Erkek					
Toplam nüfus	35.000	35.401	35.909	36.587	37.026
15≥ yaş nüfus	25.369	25.801	26.320	26.951	27.411
İşgücü	17.898	18.257	18.867	19.147	19.597
İşgücüne katılma oranı	70,5	70,8	71,7	71,0	71,5
İstihdam edilenler	15.406	16.170	17.137	17.512	17.883
İşsiz	2.491	2.088	1.730	1.635	1.714
İşsizlik oranı	13,9	11,4	9,2	8,5	8,7
İşgücüne dahil olmayanlar	7.471	7.544	7.453	7.804	7.814
Kadın					
Toplam nüfus	35.541	35.941	36.467	37.017	37.430
15≥ yaş nüfus	26.317	26.740	27.273	27.773	28.197
İşgücü	6.851	7.383	7.859	8.192	8.674
İşgücüne katılma oranı	26,0	27,6	28,8	29,5	30,8
İstihdam edilenler	5.871	6.425	6.973	7.309	7.641
İşsiz	979	959	885	883	1.033
İşsizlik oranı	14,3	13,0	11,3	10,8	11,9
İşgücüne dahil olmayanlar	19.466	19.357	19.414	19.581	19.523

Kaynak: TÜİK, "Türkiye İstatistik Yıllığı 2013", Ankara, Haziran 2014, s.180.

Tablo 2 : Temel İstihdam ve İşgücü Göstergelerinin OECD ile Karşılaştırması

		2001	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
İstihdam Oranı	**Türkiye**	47,8	46,7	45,5	44,1	44,4	44.6	44,6	44,9	44,3	46,3	48,4	48,9
	OECD	65,4	64,9	64,7	65,0	65,3	66,0	66,5	66,5	64,8	64,6	64,8	65,1
Kadın İstihdam Oranı	**Türkiye**	26,3	26,6	25,2	22,3	22,3	22,7	22,8	23,5	24,2	26,2	27,8	28,7
	OECD	55,3	55,0	55,1	55,4	55,9	56,7	57,2	57,6	56,7	56,7	56,8	57,2
Doğal İşsizlik Oranı	**Türkiye**							9,2	9,3	9,4	9,4	9,3	9,3
	OECD								6,8	6,9	7,0	7,0	7,1
İşsizlik Oranı	**Türkiye**	8,6	10,6	10,8	11,1	10,9	10,5	10,5	11.2	14,3	12,1	10,0	9,4
	OECD	6,4	7,0	7,1	7,0	6,8	6,2	5,8	6,1	8,3	8,5	8,2	8,2
Genç İşsizlik Oranı	**Türkiye**	16,2	19,2	20,5	20,6	19,9	19,1	20,0	20,5	25,3	21,7	18,4	17,5
	OECD	12,3	13,4	13,8	13,7	13,4	12,6	12,0	12,7	16,7	16,7	16,2	16,3

Kaynak: OECD, (Çevrimiçi) http://www.oecd.org/statistics/(02.02.2014)
*İsrail, Slovenya ve Estonya dâhil edilmemiştir.

Tablo 3 : Temel İstihdam ve İşgücü Göstergelerinin AB ile Karşılaştırması

	Türkiye			**AB-28**		
	2010	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
İşgücüne Katılma Oranı (İKO)	**48,8**	**49,9**	**50,0**	**57,3**	**57,3**	**57,6**
İKO (Kadın)	27,6	28,8	29,5	50,3	50,5	50,9
İKO (Erkek)	70,8	71,7	71,0	64,8	64,6	64,7
İstihdam Oranı	**43,0**	**45,0**	**45,4**	**51,8**	**51,8**	**51,6**
İstihdam Oranı (Kadın)	24,0	25,6	26,3	45,5	45,6	45,6
İstihdam Oranı (Erkek)	62,7	65,1	65,0	58,6	58,5	58,0
İşsizlik Oranı	**11,9**	**9,8**	**9,2**	**9,6**	**9,4**	**10,2**
İşsizlik Oranı (Kadın)	13,0	11,3	10,8	9,7	9,7	10,4
İşsizlik Oranı (Erkek)	11,4	9,2	8,5	9,6	9,2	10,0
İşsizlik Oranı (Kır)	7,3	5,8	5,5	-	-	-
İşsizlik Oranı (Kent)	14,2	11,9	11,1	-	-	-
Genç İşsizliği Oranı (15-24)	**21,7**	**18,4**	**17,5**	**20,3**	**20,0**	**21,4**
Tarım Dışı İşsizlik Oranı	**14,8**	**12,4**	**11,5**	**-**	**-**	**-**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2014 Yılı Programı, s. 132.

3.2. TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜNÜN YAPISI

Her ülkede ve her gelişme safhasında aynı olmayan işgücüne katılma oranı, ülkenin milli hasılasını belirleme yönünden üretim faktörlerinden olan emeğin, yani insan gücünün miktar olarak potansiyel kapasitesini göstermesi açısından önemli bir göstergedir.[184] İşgücü katılma oranının düşük olması toplumun ihtiyaçlarının daha az üretken nüfus tarafından karşılanması demektir.

Türkiye'de işgücü piyasasının en önemli özelliklerinden birisi genel işgücüne katılım oranının ve kadınların işgücüne katılım oranının uluslararası karşılaştırmalara göre düşük olmasıdır. Genel işgücüne katılım oranı OECD genelinde % 70'ler düzeyinde seyrederken, 2012 yılında AB'nde % 57,6, Türkiye'de %50'dir. OECD istatistiklerine göre 15-64 yaş arası kadınların işgücüne katılım oranı AB-28 ortalaması %65,5 ve OECD ülkeleri ortalaması % 61,8 iken Türkiye'de %30,2'dir. Ayrıca kentte ve kırsalda işgücüne katılım oranları farklılık göstermekte olup 2012 yılı kentte işgücü katılım oranı % 48,3, kırsalda % 53,6'dır.

Ülkemizde işgücüne katılımın düşük olmasının iki temel nedeni vardır. Birincisi; genel olarak nüfusun eğitim düzeyinin düşük olmasıdır. Eğitim ve özellikle mesleki eğitim düzeyi arttıkça işgücüne katılım oranı da artmaktadır. Özellikle tarım dışı sektörler açısından eğitim daha büyük önem taşımaktadır. İşgücüne katılımın düşük olmasının ikinci nedeni ise, kadınların işgücüne katılımının erkeklere göre çok düşük olmasıdır. Kadınların işgücüne katılım oranının bu denli düşük olması, toplam işgücüne katılım oranını da aşağı çekmektedir.[185]

[184] E.Yasemin Uyar Bozdağlıoğlu, "1990'dan Günümüze Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdamın Yapısının Analizi", **Akademik Bakış,** Sayı 11, Ocak 2007, s. 5.
[185] Erdoğdu, a.g.m, s. 148-149.

3.2.1. Cinsiyet, Eğitim, Yaş Grubu ve Kent/Kır Ayrımına Göre İşgücü

Genel olarak, Türkiye'deki kentsel ve kırsal işgücü piyasaları birçok bakımdan oldukça farklıdır. Tarımda kendi hesabına çalışma ve özellikle kadınların ücretsiz aile işçisi olarak istihdama katılımının yaygınlığı, işgücü piyasası göstergelerini kentsel yerlere kıyasla büyük ölçüde farklılaştırmaktadır.

Tarımsal istihdamın başı çektiği kırsal alanda işgücü katılım oranı özellikle kadınlar arasında kentsel alanlardakinden daha yüksektir. Kırsal kesimlerde tarım sektörünün hâkim olması ve ev ile iş yaşamının üst üste gelmesi, tüm aile üyelerinin üretken faaliyetlere katılmasına neden olmaktadır. Bunun aksine kentte işler daha özelleşmiştir; kadınlar ev işleri ile meşgul iken erkekler gelir kazanan gruptadır. Özellikle kentsel alanlarda üniversite eğitimi almamış kadınlar, genellikle düşük ücretli, uzun ve zorlu çalışma saatlerine sahip ve sosyal güvenlik sağlamayan işlerde çalışmaktadırlar. Dahası, çalışan kadınlara çocuk bakımı ve ev işlerinde yardımcı olacak başka birini tutmanın maliyetinin yüksek olması, çalışmak isteyen kadının önünde önemli bir engeldir. Kırsala göre daha düşük olan kentsel kadın işgücüne katılım oranı, evli kadınların kendini çocuğuna adaması gibi sosyal gelenekleri yansıtmaktadır. 15-24 yaş arasındaki genç erkek işgücünün, düşük işgücüne katılım oranları ise hem eğitim hem de zorunlu askeri hizmetle açıklanabilmektedir. Ayrıca kentte kıra göre daha yüksek eğitime erişim olanakları, büyük genç kitlelerini işgücüne katılımdan alıkoymaktadır.[186]

Türkiye'de 1988'lerden bu yana yüksek düzeyde bir köyden kente göç yaşanmıştır. Kadınlar kentsel alanlara göç ettiklerinde kentsel ekonominin talep ettiği vasıflara sahip olmadıkları için işgücünden çekilmek zorunda kalmakta ve bu durum esasen katılımı oldukça düşük olan kadın işgücünün daha da daralmasına neden olmaktadır. Kentsel alanlardaki işgücüne katılım düzeyinin düşük olmasının bir diğer

[186] Türkiye'de İşgücü Piyasası ve Çözüm Önerileri, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu, 23 Mayıs 2011, s. 6.

sebebi, eğitim düzeyi düşük olan kadınların işgücüne düzensiz olarak katılmalarıdır.[187]

Ülkemizde kadınların işgücüne katılma oranının düşük olmasının nedenlerin de biri de geleneksel toplumsal değerlerdir. Örneğin evliliğin mali bir alan olarak görülmesi kadınların işgücünden erken ayrılmalarının en temel değişkenidir. Ayrıca, toplumda genel olarak kadınların ailevi sorumluluğun fazla olması ve çalışan kadının ailedeki rolünün devam etmesi, işyerlerine yakın yeterli sayıda kreş olmaması da kadını istihdam dışına itmektedir.[188]

Eğitim, Türkiye'de kadınların işgücüne katılımının temel belirleyici faktörlerden birisidir. Özellikle kentsel alanlarda olmak üzere, yüksek öğrenim ile işgücüne daha yüksek katılım seviyeleri arasında bir ilişki bulunmaktadır. Kadınlarda, işgücüne katılım oranı yükseköğretim düzeyinde göze çarpacak bir biçimde diğer eğitim düzeylerinden yüksektir. Bu da yükseköğretimin işgücüne katılımı artırıcı bir rol oynadığının bir göstergesidir

Türkiye'de 1990'ların başlarından beri bütün eğitim düzeylerinde olanaklar ve fırsatlar artmıştır. 1997'de 4306 sayılı yasa ile zorunlu eğitim, ilkokuldan sonra ortaokulu da içerisine alarak sekiz yıla çıkarılmıştır. Bu dönem içerisinde birçok kamu üniversiteleri ve özel üniversiteler açılmış ve okullaşma oranları bütün düzeylerde artmıştır. Bu gelişmeler paralelinde toplam işgücü içerisinde, okuma yazma bilmeyenlerin, diplomasız okuryazarların ve ilkokul mezunlarının payları zaman içerisinde azalmaya devam etmektedir.

Bütün eğitim düzeylerinde erkeklerin işgücüne katılım oranı kadınlarınkinden yüksektir. Buna karşılık kız çocukları arasında okullaşma oranını yükseltme girişimlerinin orta ve uzun dönemde kadınların işgücü içindeki oransal değerini yükseltmesi umulmaktadır. Ayrıca perakende ve çağrı ofisleri gibi yeni gelişen sektörlerle eğitim, sağlık ve finansal sektörler gibi alanlarda kadın işgücünün belirgin bir hacmi olduğu görülmektedir.

[187] Türkiye'de Kadınların İşgücüne Katılımı: Eğilimler, Belirleyici Faktörler ve Politika Çerçevesi, Rapor No 48508 TR, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı- World Bank, 23 Kasım 2009, s.19.
[188] Erdal Tanas Karagöl, Tekin Akgeyik, "Türkiye'de İstihdam durumu: Genel Eğilimler", **Seta Analiz**, Sayı 21, Mayıs 2010, s. 18.

Tablo 4 : Eğitim durumuna ve dönemlere göre işgücüne katılma oranı (%) (15 + yaş; Erkek)

	Okuma-yazma bilmeyen	Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	İlkokul	Ortaokul veya dengi meslek okul	Genel lise	Lise dengi meslek okul	Yüksekokul veya fakülte	İlköğretim
KENT								
2013	32,3	58,8	70,9	78,7	68,7	80,6	86,1	54,8
2012	31,8	57	71,5	80,9	67,7	80,1	85	51,5
2011	34	56,5	72,2	81	68,1	80,4	84,9	49,8
2010	33	54,6	73,1	80,8	66,2	80,7	83,8	47,5
2009	35,1	53	73,1	81,3	66,8	80,4	82,7	42,2
2008	34	49	73,2	81,7	64,6	79,8	82,3	40,1
2007	33	48,7	73,5	81,7	63,4	79,7	82,2	35
2006	34,7	48,2	74,4	81,5	64,7	79	82,1	27,8
2005	38	47,2	75,1	81,3	65,3	80,3	83,1	24,2
2004	36,3	42,6	74,8	76,8	65,9	79,6	84	14,5
2003	41,5	34,6	75,5	69,9	61,3	77	82,4	11,5
2002	39,6	36,9	76,7	67,9	62,1	76,9	83,5	9,3
2001	41,6	42,2	77,5	65,9	64,7	77,8	83,1	7,8
2000	44,7	45,3	78,4	62,1	64,7	77,3	82,1	6,9
KIR								
2013	34,9	57,6	76,9	82,7	75,2	83,9	86	58,4
2012	35,7	55,7	78,7	85,8	75	82,2	85,7	54,4
2011	41	58,7	80,2	86,6	75,9	84,2	87,8	55,6
2010	40,1	55,8	78,7	86,4	76,1	83	88	51,4
2009	38,8	54,6	79,1	86,8	79,2	83,6	86,3	50,7
2008	37,9	52,6	78,6	86,1	73,5	82,2	85,6	49,9
2007	40,3	50,7	77,9	86	71,6	84,1	85,7	43,2
2006	43,7	51	78,2	83,4	72,8	82,8	86,8	37,1
2005	45,9	52,5	79,5	82,7	72,1	83,1	85,9	34,3
2004	51,6	55,9	81,3	78,6	73,4	81,4	86	28,3
2003	53,1	50,2	79,5	70,1	68,9	82,1	84,3	23,4
2002	52,8	57,1	81,1	69,3	72,5	80,5	89,7	23,3
2001	57,5	61,9	83,2	65,5	76,4	82,7	91,3	28,5
2000	62,4	63,6	84,1	64,1	75,3	84,8	89,9	35,1

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (10.02.2014).

Tablo 5 : Eğitim durumuna ve dönemlere göre işgücüne katılma oranı (%) (15 + yaş; Kadın)

	Okuma-yazma bilmeyen	Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	İlkokul	Ortaokul veya dengi meslek okul	Genel lise	Lise dengi meslek okul	Yüksekokul veya fakülte	İlköğretim
KENT								
2013	7,3	13,3	20,7	25,5	31,7	38,8	72,4	18,4
2012	6,1	11,9	18,9	25,1	30,1	37,7	71,1	17,2
2011	6,5	12,6	17,6	23,1	29,7	38,6	71	17,8
2010	6,2	12,6	16,7	22	29,7	39,2	70,9	16,2
2009	5,7	11,2	14,7	19,8	29,6	38,3	70,4	13,9
2008	5,4	10,3	13,1	19,2	28,9	37,3	69,8	12,3
2007	5,1	10,4	12,2	20,6	28	35,2	69,2	11,8
2006	5,4	10	13	20,3	27,5	35,3	68,8	9,7
2005	6,1	9,4	12,6	20,3	26,3	36	69	7,8
2004	5,4	8,4	11,8	18,3	25,7	38,4	70,2	5,7
2003	5,5	8,5	11,8	17,9	24,6	36	69,3	5,1
2002	5,8	7,9	12,7	16,6	27,9	38	70,6	4,8
2001	5,4	7,8	11,5	14	26,1	39	70,2	2,7
2000	5,1	7,9	10,4	13,6	27,5	39,9	69,6	2,7
KIR								
2013	26,3	32,4	46,5	36,4	33,8	42,3	70,1	27,7
2012	26,6	33,8	47,5	41,8	33,7	40,7	68,2	27,6
2011	27,8	34,2	47,8	37,6	34,3	42,6	69	27,5
2010	26,6	32,3	45,2	38,5	34,6	43,6	71,9	27,8
2009	24,8	31,1	42	38,9	35,2	44,7	74,9	27,2
2008	24,4	31,2	38,3	34,7	30,7	45	72,1	26,8
2007	24,5	27,9	38,9	34,5	30,6	44,4	72	24,9
2006	25,5	30,1	39,3	34,1	30	42,5	68,6	22,4
2005	27,3	31,9	39,1	33,7	30,4	41,7	70,1	21,6
2004	30,5	33,4	41,9	32,6	29,5	47,4	71,7	23,2
2003	37,6	36,8	41,4	26,2	28,4	38,6	71,4	24,8
2002	37,8	40,1	45,1	24	31,9	43,8	78,8	25,5
2001	37,5	43	45,6	22,1	34,5	47,5	77,8	19,4
2000	38,2	39,2	42,5	21,3	32,4	54,9	75,5	30,4

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (10.02.2014).

Yaş grupları itibariyle işgücüne katılım oranları incelendiğinde ilk olarak, kadınların işgücüne katılım oranının her yaş grubunda erkeklerinkinden daha düşük olduğu görülmektedir. Bu durum hem kırsal hem de kentsel ayırım için doğrudur. İkinci olarak, genelde kırlarda hem kadın, hem de erkek katılım oranları kentlerdekinden daha yüksektir. 2000'li yıllarda işgücünün yaş profilinde de belirgin bir değişim gözlenmekte ve Türkiye genelinde 15- 19 yaş grubunda işgücüne katılım oranında düşme yaşanmaktadır.

2013 yılında kentlerde yaşayan kadınların 20-34 yaş aralığında işgücüne katılım oranı ufak bir zirveye ulaşmakta ve daha sonra hep azalmaktadır. Bu durum genç kadınların önce işgücüne katılımı ve evlendikten sonra ise işgücünü terk etmeleri gözlemleri ile uyumludur. Kadınlarda kırsal alanda en yüksek işgücüne katılım oranı i%53,1 olup 40-44 yaş grubuna aittir. Genç yaşlarda işgücüne katılımın kırsal kesimde daha yüksek olması, kırsal kesimde işgücüne katılımın daha erken başladığı anlamına gelir. Aynı zamanda, kırsal işgücüne katılım oranları ileri yaşlarda da yüksekliğini korumaktadır. Bu da kırsalda hem erkek hem de kadınların ileri yaşlarda da işgücüne katılmaya devam ettiklerini gösterir. 2013 yılı verilerine göre kentsel erkeklerin işgücüne katılım oranı 30-34 yaş grubunda %96,2 ile en yüksek, kırsal erkeklerinki 35-39 yaş grubunda %92,3 ile en yüksektir. 65 ve üzeri yaş grubunda kentsel erkeklerin işgücüne katılım oranı yaklaşık %11,4 iken; kırsalda bu oranın %30,5 olduğu görülmektedir.[189]

[189] Tansel, a.g.e., s. 65-66.

Tablo 6 : Yaş grubuna ve dönemlere göre işgücüne katılma oranı (%) (15 + yaş; Erkek)

KENT											
	15-19	**20-24**	**25-29**	**30-34**	**35-39**	**40-44**	**45-49**	**50-54**	**55-59**	**60-64**	**65+**
2013	32,3	71,2	92,8	96,2	96	94,8	87	64,7	45,4	29	11,4
2012	32,1	69,3	91,9	95,9	95,9	95	85,9	63,7	44,7	30	10,3
2011	32,6	70,6	92,9	96,6	96,1	94,5	84,9	63,7	43,9	27,7	10,4
2010	33,1	70,1	93,1	96,5	96,4	94,4	83,5	60,6	41,1	27,6	10,7
2009	33,9	70,9	93,7	96,1	96,4	94,2	80	58,4	40,1	26,1	9,6
2008	34,4	70,6	93,4	95,8	95,9	94,2	78,5	58,1	38,8	25,7	9,8
2007	34,3	70,3	93,2	95,9	95,6	94	79	57,3	37,4	24,6	10,2
2006	33,3	70,6	92,9	96,1	95,3	93,3	79,6	58,8	40,2	25,1	10,7
2005	33,3	71,9	94,1	96,2	96,2	93,8	79,5	58,4	41,5	24,8	11,9
2004	30,2	70,6	93,8	96,4	96,4	93,2	77,4	56,7	41,5	25,2	11,1
2003	30,6	65,2	91,8	95,5	95,3	92	76,4	56,5	38,3	21,7	9,4
2002	33,8	65,8	92,3	95,5	95,7	91,3	77,8	56	41,5	24,5	11,4
2001	35,6	67,9	91,5	95,6	95,2	91,5	79	56,8	41,6	24	11,9
2000	37,8	66	91,5	95,9	96,1	92,9	79,1	58,8	43	27,9	14
KIR											
2013	41,2	76,6	89,2	91,7	92,3	91,8	89,7	80,8	70,2	57,6	30,5
2012	39,6	74,2	87,8	91	91,4	91,5	88,8	81,1	72,3	61,6	31,4
2011	42,4	79	89,8	92,5	93,3	92	89,8	80,6	72,7	64	33,4
2010	40,9	75,9	89,8	92,5	92,8	91,9	88,8	79	70,2	60,9	30,8
2009	43,9	76,3	89,4	90,7	91,2	92,2	89	80,3	68,9	59,7	31,6
2008	42,7	75,3	88,9	91,8	91,8	91,5	86,5	79,6	67	58,5	31,2
2007	41,8	74,8	88	91,6	91,1	90,8	84,9	76,8	67,6	59	30
2006	40,7	74,2	88,1	90,9	91,1	91,4	86	76,8	67,7	58	33
2005	40,6	75	90,2	92,2	92,5	92,8	88	77,7	69,8	57,4	35,2
2004	43,7	78,5	89,5	92	93,7	92,7	88,3	78,8	71,4	63,2	38,7
2003	43,5	75	87,1	90,1	90,8	90,4	85,8	79,4	67,2	64,3	37,3
2002	48,8	76,3	87	90,5	92	92	88,1	79,7	73,9	65,5	38,3
2001	54,5	78,6	88	91	93,5	92,1	89	80,3	76,5	67,6	43,5
2000	57,2	81,6	89,6	91,6	93,9	93,9	88,7	82,9	75,3	66,1	46,6

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (15.02.2014).

Tablo 7 : Yaş grubuna ve dönemlere göre işgücüne katılma oranı (%)
(15 + yaş; Kadın)

KENT											
	15-19	**20-24**	**25-29**	**30-34**	**35-39**	**40-44**	**45-49**	**50-54**	**55-59**	**60-64**	**65+**
2013	14,3	39,2	40,6	40,3	39,8	37,1	28,3	17,5	10,3	5,5	1,7
2012	13,1	36	39,7	37,4	36	35	25,2	16,3	8,7	5,4	1,6
2011	14,3	35,9	37,4	34,8	34,4	32,3	23,4	14,3	8,4	5,1	1,5
2010	14,1	35,1	36,9	33,1	33,3	30,4	20	12,9	7,8	4	1,5
2009	14,8	33,9	35,1	32,1	30,2	26,3	17,8	12	6,3	3,7	1,2
2008	14,2	32,6	32,6	29	28,7	23,2	17	10,5	5,7	3,3	1,2
2007	14,4	31,5	30,8	27,4	26,2	22,1	15	9,5	5,6	4	1,3
2006	14,3	30	30,2	26,4	26	21,6	15,2	10,1	6,4	3,8	1,2
2005	13,4	29,5	29,5	24,3	24,8	20,2	14,9	9,4	6	3,5	1,7
2004	12,9	29	27,7	23,4	22,9	18,3	13,4	8,7	5,7	3,5	1,5
2003	13,2	27,8	28	24,6	23	18,9	13,4	7,7	4,8	2,7	1,3
2002	14,5	28,4	27,6	25,7	22,9	19,4	13,9	7,8	5,4	3,6	1,7
2001	14	26,5	24,1	22,4	21,6	18,1	11,8	7,4	4,5	3,4	1,6
2000	14,5	25,6	24,9	21,9	20,6	17,6	11,1	8	4,5	2,5	1,4
KIR											
2013	21,4	40,2	43,9	44,3	49,8	53,1	50,5	45,1	39,3	31,7	11,3
2012	20,9	38,7	42,2	46	50,3	52,1	51,6	46,9	40,7	32,4	12
2011	22,2	40,2	41	45,3	50,7	51,8	52,5	48,2	42,3	32,4	12,7
2010	22,9	38,6	41,4	43,1	47,8	51	48,9	46,5	40,4	32,4	11,5
2009	23,1	36,1	37,7	42,4	44,1	47,7	45,1	43,9	39	31,8	12,1
2008	23,6	34,5	35,3	38,8	41,8	43	43,5	42,3	36,3	29,5	12
2007	21,4	33,8	34,7	38,9	42,5	43,9	43,4	42	35,6	28,5	12,1
2006	23,6	34,5	36,5	38,8	43	44,6	43	41,3	35,7	27,7	12,4
2005	24,9	37,5	36,6	39,6	42,5	44,6	45,3	41,8	34,8	29	13,5
2004	28	40,5	39	42,2	46,6	47,2	46,1	43,5	42,1	32,7	15,8
2003	32	40,4	39,9	42,6	45,2	48,3	48,7	46,3	44,5	35,4	18,7
2002	35,2	45,1	41,8	44,6	45,7	49,7	50,9	50,4	44,5	40,5	20,4
2001	35,6	45	43,9	47	46,7	50	49,8	50,5	42,7	34,5	22,1
2000	37,2	41,1	44,4	43,2	45,1	46,8	47,4	47,4	43,9	34	20,1

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (15.02.2014).

3.2.2. İşgücüne Dâhil Olmayanlar

İşgücüne dâhil olmayanlar, işsiz veya istihdamda bulunmayan kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus olup iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar, mevsimlik çalışanlar, ev işleriyle meşgul olanlar, öğrenciler, emekliler ve çalışmaz halde bulunan engelli ve hasta kişilerden oluşmaktadır. İşgücüne dâhil olmayan nüfusun büyük bir kısmı potansiyel olarak işgücü havuzuna girebilecek yeni işsizler olarak düşünülebilir.[190]

Türkiye'de işgücüne dahil olmayan nüfusun yüksek olmasının nedenleri aşağıdaki gibi sayılabilir:

- İş bulma ümidi kalmayan fertlerin (kadın ve erkek) iş aramadan vazgeçmeleri,
- Ücretlerdeki düşüklük nedeniyle kadınların; işgücü piyasası dışında kalmalarının ev işleri ve çocuk bakımı suretiyle aile bütçesine daha fazla katkı sağlayacaklarına inanmaları,
- Kreş, çocuk bakımı gibi hizmetlerin kentsel alanlarda pahalı olması,
- Kayıtdışı istihdamın yaygın olmasının özellikle de kadınları çalışmamaya özendirmesi,
- Köyden kente göçlerin kadınları işgücünden uzaklaştırması,
- Emeklilik yaşının özellikle önceki uygulamalarda düşüklüğü nedeniyle erken yaşta emekliliğin tercih edilmesi,
- Ortalama eğitim düzeyinin uzaması ve işgücünün eğitim düzeyinin düşüklüğü,
- Türkiye'de mevsimlik (part-time) çalışma kültürünün yaygın ve gelişmiş olmaması.[191]

[190] Faruk Sapancalı, "Türkiye'de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar", **TÜHİS İŞ Hukuku ve İktisat Dergisi,** Cilt 21, Sayı 2-3, Kasım 2007/Şubat 2008, s.11.
[191] Ercan Türkan, Türkiye'de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler, TCMB, 16 Aralık 2005, s.10.

Tablo 8 : Eğitim durumuna göre işgücüne dâhil olmayanlar
(Bin; 15 + yaş; Erkek)

KENT									
	Okuma-yazma bilmeyen	Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	İlkokul	Ortaokul veya dengi meslek okul	Genel lise	Lise dengi meslek okul	Yüksekokul veya fakülte	İlköğretim	**Toplam**
2013	292	274	1.619	367	762	412	465	1.162	**5.354**
2012	303	316	1.607	326	781	411	482	1.175	**5.402**
2011	293	325	1.625	326	749	383	430	1.166	**5.297**
2010	306	329	1.620	331	804	366	426	1.168	**5.348**
2009	307	333	1.638	330	798	380	430	1.159	**5.374**
2008	291	370	1.641	331	898	398	419	1.052	**5.398**
2007	295	375	1.646	344	944	397	393	989	**5.382**
2006	322	378	1.609	366	887	392	370	974	**5.299**
2005	297	380	1.582	372	888	333	321	890	**5.065**
2004	333	337	1.625	490	921	290	283	836	**5.116**
2003	229	284	1.418	642	940	347	307	488	**4.654**
2002	240	256	1.364	687	875	337	259	387	**4.405**
2001	238	234	1.347	723	797	277	242	321	**4.179**
2000	221	213	1.280	823	824	237	247	169	**4.015**
KIR									
2013	359	261	851	116	162	85	70	556	**2.460**
2012	359	284	772	87	154	97	64	586	**2.402**
2011	306	261	710	84	145	81	54	514	**2.156**
2010	312	277	735	83	139	84	48	518	**2.196**
2009	324	280	715	83	116	79	47	453	**2.097**
2008	305	291	726	87	145	86	46	356	**2.043**
2007	296	287	742	91	163	74	42	339	**2.033**
2006	270	272	715	117	155	78	35	317	**1.960**
2005	256	263	680	121	165	72	36	310	**1.904**
2004	274	225	665	134	142	63	30	254	**1.788**
2003	306	269	1.071	304	235	91	54	190	**2.520**
2002	340	234	995	316	199	92	31	157	**2.363**
2001	377	219	896	332	158	66	20	102	**2.170**
2000	320	190	865	357	164	48	24	42	**2.011**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (18.02.2014).

Tablo 9 : Eğitim durumuna göre işgücüne dâhil olmayanlar (Bin; 15 + yaş; Kadın)

	Okuma-yazma bilmeyen	Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	İlkokul	Ortaokul veya dengi meslek okul	Genel lise	Lise dengi meslek okul	Yüksekokul veya fakülte	İlköğretim	**Toplam**
KENT									
2013	2.096	1.266	4.811	747	1.445	875	711	1.916	**13.868**
2012	2.214	1.314	4.985	718	1.463	841	700	1.834	**14.068**
2011	2.289	1.321	5.187	735	1.441	777	614	1.717	**14.081**
2010	2.300	1.287	5.410	753	1.412	742	561	1.658	**14.124**
2009	2.308	1.253	5.588	816	1.432	768	545	1.527	**14.237**
2008	2.332	1.270	5.774	819	1.465	769	504	1.304	**14.236**
2007	2.386	1.187	5.964	868	1.507	780	462	1.103	**14.257**
2006	2.533	1.099	5.967	948	1.429	750	434	937	**14.097**
2005	2.533	1.015	6.155	957	1.474	659	392	843	**14.027**
2004	2.606	775	6.442	1.068	1.566	549	335	744	**14.086**
2003	1.925	603	5.820	1.063	1.407	584	348	425	**12.175**
2002	1.925	591	5.792	1.099	1.277	509	305	333	**11.831**
2001	1.943	543	5.908	1.129	1.282	432	274	271	**11.782**
2000	1.882	547	5.720	1.180	1.326	369	275	140	**11.439**
KIR									
2013	1.880	643	1.676	147	249	140	89	831	**5.656**
2012	1.877	670	1.590	114	239	127	77	819	**5.512**
2011	1.772	676	1.591	111	227	116	69	771	**5.333**
2010	1.756	658	1.646	113	220	113	57	669	**5.233**
2009	1.758	656	1.749	116	209	104	45	593	**5.229**
2008	1.722	631	1.923	119	244	98	45	508	**5.290**
2007	1.762	628	1.863	126	260	97	40	432	**5.207**
2006	1.720	563	1.856	185	250	103	41	350	**5.067**
2005	1.608	490	1.952	172	240	95	34	318	**4.908**
2004	1.539	345	1.982	168	193	59	27	225	**4.538**
2003	1.635	336	3.041	302	273	113	46	177	**5.923**
2002	1.761	314	2.770	322	228	101	24	104	**5.624**
2001	1.948	292	2.684	271	181	69	19	72	**5.536**
2000	1.896	301	2.880	293	200	54	21	23	**5.669**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (18.02.2014).

Türkiye'de 2013 yılında toplam işgücüne dâhil olmayan 27.338.000 kişinin 19.524.000'ini kadınlar oluşturmaktadır. Aile bütçesine katkıda bulunma nedeniyle kriz yıllarında ve krizi takip eden yıllarda kadının daha fazla işgücüne dâhil olduğu görülmekte olup, 2008 krizinin etkisinin hissedildiği sonraki yıllarda işgücüne dâhil

olmayan kadın nüfusunun azalması dikkat çekicidir. 2000- 2013 yılları arasında genel olarak kadın ve daha özelde ev kadınlarının işgücüne dâhil olmayanlar içinde ağırlığının azaldığı göze çarpmaktadır. 2000 yılında işgücüne dâhil olmayan nüfusta kadın oranı %74 iken 2013 yılında bu oranın %71,4'e düşmesi de bu tesbiti doğrulamaktadır. Diğer taraftan işgücüne dâhil olmayan nüfusun büyük ölçüde kentsel alanlarda yaşadığı görülmektedir. Kırsal alanlarda yaşayıp, işgücüne dâhil olmadığını ifade eden nüfusun oranı ortalama %29 civarında iken, kentsel alanlarda yaşayanların payı %71 seviyesindedir. Ev kadını, emekli, öğrenci ve özürlü-yaşlı-hastalar ise işgücüne dâhil olmayan nüfusun yaklaşık %86'sını oluşturmaktadır.

İşgücüne dâhil olmayanlar içinde işgücü piyasasına girme olasılığı yüksek olan kesim iş aramayıp iş başına hazır olan kesimdir ve iş aramamakla birlikte iş başı yapmaya her an hazır olan bir nüfus grubunu temsil etmektedir. Bu kesim, ankete verdikleri cevapların niteliği ve/veya uluslararası tanımlamalar gereği işsiz olarak değil, işgücüne dâhil olmayan olarak sınıflandırıldığından işgücü piyasasının içinde bulunduğu sorunların olduğundan daha hafif görülmesine neden olmaktadır. İş aramayıp çalışmaya hazır olanlar, çeşitli nedenlerle bir iş aramayan, ancak 2 hafta içinde işbaşı yapmaya hazır olduğunu belirten kişiler olup iki başlık altında değerlendirilmektedir. Bunlardan iş bulma ümidi olmayanlar, daha önce iş aradığı halde bulamayan veya kendi vasıflarına uygun bir iş bulabileceğine inanmadığı için iş aramayan ancak işbaşı yapmaya hazır olduğunu belirten kişileri; Diğer sınıfı ise mevsimlik çalışma, ev kadını olma, öğrencilik, irad sahibi olma, emeklilik ve çalışamaz halde olma gibi nedenlerle iş aramayıp ancak işbaşı yapmaya hazır olduğunu belirten kişileri temsil etmektedir.[192] 2013 yılı verilerine göre iş aramayıp çalışmaya hazır olanların sayısı yaklaşık 1 milyon 441 bin kişiye ulaşmış bulunmakta ve çoğunluğunu kadınlar oluşturmaktadır.

[192] TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması Mikro Veri Seti 2011 (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html, (20.02.2014)

Tablo 10 : İşgücüne dâhil olmama nedenine göre işgücüne dâhil olmayanlar (Bin; 15 + yaş; Erkek)

	İş bulma ümidi yok	İş aramayıp çalışmaya hazır olan/Diğer	Mevsimlik çalışan	Öğrenci (eğitim-öğretim)	Emekli	İrad sahibi	Özürlü yaşlı veya hasta	Ailevi ve kişisel nedenler	Diğer *	Toplam
KENT										
2013	204	343	7	1.673	2.260		617	132	118	**5.354**
2012	243	313	5	1.696	2.283		609	127	127	**5.402**
2011	217	309	5	1.658	2.249		610	120	129	**5.297**
2010	231	305	7	1.691	2.249		606	117	141	**5.348**
2009	239	291	6	1.690	2.307		612	122	108	**5.374**
2008	193	307	27	1.690	2.244		648	81	209	**5.398**
2007	206	254	22	1.694	2.259		624	91	232	**5.382**
2006	199	324	23	1.651	2.105		646	91	258	**5.299**
2005	165	265	24	1.578	2.045		596	144	247	**5.065**
2004	111	222	45	1.612	2.095		588	223	219	**5.115**
2003	22	54	51	1.569	1.803	35	387	432	302	**4.654**
2002	23	63	56	1.432	1.681	36	371	417	326	**4.405**
2001	38	63	63	1.364	1.554	46	352	346	354	**4.179**
2000	47	90	48	1.321	1.428	45	359	354	322	**4.015**
KIR										
2013	197	142	6	570	747		690	50	58	**2.460**
2012	236	150	7	560	676		668	45	59	**2.402**
2011	190	137	8	518	595		622	40	47	**2.156**
2010	185	157	8	518	598		632	40	57	**2.196**
2009	208	160	14	444	551		641	42	36	**2.097**
2008	178	153	45	396	563		623	27	59	**2.043**
2007	177	170	59	387	565		572	30	72	**2.033**
2006	164	203	59	384	482		556	29	83	**1.960**
2005	126	161	57	402	484		536	50	89	**1.904**
2004	96	130	69	388	464		493	69	77	**1.788**
2003	49	91	364	491	595	54	538	214	125	**2.520**
2002	27	77	314	499	491	68	572	165	150	**2.363**
2001	35	66	289	462	446	100	511	105	156	**2.170**
2000	36	69	211	435	407	100	458	106	188	**2.011**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (20.02.2014).
İş arayıp, son üç ayda iş arama kanalı kullanmayanlar "Diğer" içinde değerlendirilmiştir.

Tablo 11 : İşgücüne dâhil olmama nedenine göre işgücüne dâhil olmayanlar (Bin; 15 + yaş; Kadın)

	İş bulma ümidi yok	İş aramayıp çalışmaya hazır olan/Diğer	Mevsimlik çalışan	Öğrenci (eğitim-öğretim)	Ev işleri ile meşgul	Emekli	İrad sahibi	Özürlü yaşlı veya hasta	Ailevi ve kişisel nedenler	Diğer *	Toplam
KENT											
2013	153	705	13	1.693	8.238	748		1.135	1.080	103	**13.868**
2012	142	593	16	1.667	8.743	760		1.034	1.025	88	**14.068**
2011	167	585	18	1.567	8.799	709		1.059	1.078	98	**14.081**
2010	195	598	14	1.513	8.844	677		1.068	1.117	96	**14.124**
2009	205	586	20	1.490	9.021	701		1.076	1.065	72	**14.237**
2008	147	560	72	1.372	8.947	631		1.134	980	393	**14.236**
2007	136	468	53	1.310	8.871	642		1.099	1.115	563	**14.257**
2006	159	535	67	1.271	9.409	601		1.132	686	238	**14.097**
2005	125	460	98	1.197	9.735	534		1.056	590	231	**14.027**
2004	76	305	94	1.187	10.098	517		1.016	619	174	**14.086**
2003	8	62	93	1.096	8.762	518	154	706	621	155	**12.175**
2002	14	75	89	1.008	8.524	494	205	632	637	152	**11.831**
2001	22	62	52	972	8.574	416	229	653	628	175	**11.782**
2000	35	101	35	941	8.412	411	158	649	518	179	**11.439**
KIR											
2013	84	251	24	528	3.225	83		1.225	207	29	**5.656**
2012	70	247	34	486	3.249	76		1.147	178	25	**5.512**
2011	104	235	32	476	3.073	63		1.115	204	30	**5.333**
2010	105	237	35	398	3.070	53		1.088	217	31	**5.233**
2009	104	268	47	343	3.080	62		1.067	236	23	**5.229**
2008	93	218	171	298	3.239	51		1.010	175	34	**5.290**
2007	92	239	154	289	3.253	53		930	156	42	**5.207**
2006	102	223	192	281	2.999	50		964	189	66	**5.067**
2005	70	190	212	274	2.967	49		909	179	56	**4.908**
2004	28	133	177	230	2.944	48		787	149	42	**4.538**
2003	5	60	386	303	3.815	66	121	840	288	39	**5.923**
2002	9	71	353	252	3.687	47	88	872	201	45	**5.624**
2001	13	64	361	227	3.789	38	129	741	140	35	**5.536**
2000	14	71	304	203	3.926	32	175	711	184	49	**5.669**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (20.02.2014).
İş arayıp, son üç ayda iş arama kanalı kullanmayanlar "Diğer" içinde değerlendirilmiştir.

Tablo12 : Yaş grubuna göre işgücüne dâhil olmayanlar (Bin; 15 + yaş)

ERKEK												
Yıllar	**15-19**	**20-24**	**25-29**	**30-34**	**35-39**	**40-44**	**45-49**	**50-54**	**55-59**	**60-64**	**65+**	**Toplam**
2013	2.068	695	253	161	143	159	284	622	788	774	1.867	**7.814**
2012	2.067	753	286	170	149	156	301	621	756	712	1.834	**7.804**
2011	2.011	679	247	139	127	156	302	605	732	685	1.772	**7.453**
2010	2.089	682	240	137	124	154	327	637	746	661	1.746	**7.544**
2009	2.013	673	230	156	134	152	376	641	727	649	1.721	**7.471**
2008	2.032	680	243	149	136	154	404	625	711	621	1.685	**7.441**
2007	2.027	704	250	146	145	158	397	631	693	605	1.660	**7.415**
2006	2.067	711	249	144	145	163	373	591	633	584	1.599	**7.258**
2005	2.078	685	202	132	117	144	353	568	584	570	1.537	**6.969**
2004	2.106	697	206	128	103	152	370	557	551	536	1.498	**6.903**
2003	2.114	874	327	189	156	189	386	520	551	537	1.331	**7.174**
2002	2.007	853	313	179	137	181	343	493	481	513	1.269	**6.768**
2001	1.902	799	312	162	128	175	310	452	452	491	1.167	**6.349**
2000	1.841	796	287	147	108	138	298	397	435	478	1.101	**6.025**
KADIN												
2013	2.532	1.684	1.810	1.909	1.639	1.526	1.489	1.524	1.390	1.153	2.868	**19.523**
2012	2.551	1.781	1.857	1.932	1.669	1.542	1.500	1.497	1.345	1.106	2.801	**19.581**
2011	2.514	1.801	1.925	1.936	1.657	1.548	1.488	1.473	1.284	1.061	2.727	**19.414**
2010	2.501	1.851	1.942	1.922	1.676	1.539	1.543	1.457	1.242	1.023	2.661	**19.357**
2009	2.474	1.899	2.031	1.888	1.742	1.592	1.583	1.441	1.213	997	2.606	**19.466**
2008	2.438	1.960	2.129	1.917	1.760	1.628	1.571	1.411	1.177	976	2.560	**19.526**
2007	2.466	2.021	2.142	1.921	1.771	1.618	1.575	1.380	1.142	942	2.486	**19.464**
2006	2.452	2.076	2.090	1.921	1.730	1.593	1.538	1.320	1.092	919	2.433	**19.164**
2005	2.472	2.086	2.044	1.946	1.710	1.594	1.479	1.273	1.060	891	2.380	**18.935**
2004	2.465	2.098	2.008	1.923	1.673	1.594	1.448	1.227	997	849	2.342	**18.624**
2003	2.411	2.227	2.202	1.989	1.684	1.511	1.341	1.124	878	802	1.928	**18.098**
2002	2.372	2.173	2.153	1.879	1.639	1.457	1.275	1.041	854	766	1.846	**17.455**
2001	2.394	2.223	2.161	1.854	1.617	1.433	1.254	979	839	790	1.776	**17.318**
2000	2.361	2.304	2.082	1.830	1.593	1.415	1.230	941	810	792	1.748	**17.108**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (20.02.2014).

İşgücüne dâhil olmayanlara yaş grupları itibariyle baktığımızda orta yaşlı bir nüfus ile karşılaşılmaktadır. 2013 yılında işgücüne dâhil olmayanların %17,3'ünü 65 yaş ve üzeri oluştururken % 34,3'ünü 25-49 yaş grubu oluşturmaktadır. İşgücüne dâhil olmayanların genel eğitim seviyelerine bakıldığında da ilkokul mezunlarının çoğunlukta olduğu göze çarpmaktadır. Ortaokul veya dengi meslek okul ile yüksek

okul veya fakülte mezunları ise en düşük paya sahiptir. Kentlerde ve kırsal alanda eğitim seviyesi yükseldikçe işgücüne dâhil olmayan kadın nüfusu düşmekte ve işgücüne dâhil olmama nedenlerinin başında ev işleri ile meşgul olma gelmektedir. Erkeklerde ise işgücüne dâhil olmama nedeninin başında kırsal alanda özürlü, yaşlı veya hasta olma yer alırken, kentlerde en büyük grubu öğrenciler ve emekliler oluşturmaktadır.

3.3. TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN YAPISI

Türkiye'de istihdamın yapısı özellikle son 10 yıllık dönemde önemli bir değişime uğramış, kentleşmeyle beraber imalat ve hizmet sektörleri kentlerde hızla büyürken tarım sektöründe istihdam azalmaya devam etmiştir. Bunda kırsal kesimde tarımsal üretimin ve tarıma verilen desteklerin azalması ile kentsel alanların daha iyi çalışma ve yaşam koşullarına sahip olması etkili olmuştur.[193]

Türkiye'nin temel sorunu istihdam olanaklarının yeterince yaratılamamasıdır. Nüfus artış hızının gerisinde kalan yeni yatırım ve iş olanakları, işgücü piyasasını olumsuz etkileyerek işgücü piyasaları üzerinde yoğun bir baskı oluşturmaktadır.[194]

Türkiye'de işgücüne katılımın yanı sıra istihdama oranı da çok düşüktür. 2000 yılında 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus 46.211.000 ve istihdam edilen kişi sayısı toplam 21.581.000 iken; 2013 yılında 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus 55.608.000'e ve istihdam edilen kişi sayısı toplam 25.524.000'e yükselmiştir. Başka bir deyişle 2000-2013 yılları arasında çalışabilir nüfus (aktif nüfus) 9.397.000 kişi artarken, 3.943.000 kişiye istihdam sağlanmış; 2000 yılında istihdam oranı %46,7 iken, 2013 yılında istihdam oranı %45,9'a gerilemiştir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde olduğu ve Avrupa Birliği'nin Lizbon hedefleri

[193] Karagöl ve Akgeyik, a.g.m., s. 8.
[194] Abdullah Özdemir, Mehmet Mercan, Hatice Erol, "Türkiye Emek Piyasasında Belirlenmiş Makro Ekonomik Değişkenler Arasındaki İlişkilerin Ekonometrik Analizi", **TİSK Akademi,** 2012 / II, sayfa 39.

arasında yer alan %70'lik istihdam oranı dikkate alındığında bu oranın hedeflenenin çok gerisinde olduğu açıktır.

3.3.1. Cinsiyete ve Yaşa Göre İstihdam

İstihdamın yaş yapısı ve zaman içerisinde bu yapıdaki değişiklik işgücü piyasası hakkında önemli bilgiler verebilir. İstihdama giriş yaşı olarak nitelenebilen 15-24 genç yaş grubunun istihdamı zaman içerisinde büyük bir düşüş göstermekte ve bu düşüşte, bu yaş grubunun daha çok eğitime katılması ve eğitimde kalma sürelerinin uzaması etkili olmaktadır. Hem erkeklerde, hem de kadınlarda istihdamın çoğunluğu asal yaş grubu olarak bilinen 25-54 yaş grubundadır. Bütün yaş gruplarında kadınların istihdamı erkeklere göre oldukça düşüktür. Yıllar itibariyle incelendiğinde 2001 ve 2008 yıllarında yaşanan ekonomik krizin her iki cinsiyetin istihdamını etkilediği ve 2001 yılında yaşanan krizin etkisinin daha uzun sürdüğü gözlenmektedir. Erkeklerde en fazla istihdam edilen yaş grubu 30-34 iken kadınlarda yıllar içinde bu yaş grubu değişiklik göstermekte ve bunda kadının eğitime devam etmesi ve evlenme yaşının gecikmesi etkili olmaktadır.

Tablo 13 : Yaş grubuna göre işgücüne dâhil olmayanlar (Bin; 15 + yaş)

ERKEK												
	15-19	**20-24**	**25-29**	**30-34**	**35-39**	**40-44**	**45-49**	**50-54**	**55-59**	**60-64**	**65+**	**Toplam**
2013	948	1.528	2.555	2.882	2.553	2.317	1.917	1.344	867	496	475	**17.883**
2012	931	1.504	2.546	2.837	2.497	2.265	1.839	1.299	839	498	457	**17.512**
2011	943	1.503	2.566	2.763	2.437	2.183	1.785	1.250	785	462	459	**17.137**
2010	934	1.334	2.477	2.630	2.343	2.083	1.687	1.141	699	416	424	**16.170**
2009	894	1.296	2.416	2.456	2.248	2.003	1.590	1.066	649	377	411	**15.406**
2008	940	1.380	2.552	2.464	2.281	2.004	1.556	1.050	613	357	402	**15.598**
2007	925	1.420	2.523	2.437	2.254	1.989	1.531	1.001	580	341	381	**15.382**
2006	933	1.444	2.440	2.418	2.201	1.942	1.512	969	573	332	400	**15.165**
2005	927	1.454	2.400	2.371	2.165	1.923	1.470	927	564	324	432	**14.958**
2004	895	1.454	2.289	2.332	2.121	1.885	1.404	880	545	333	448	**14.585**
2003	943	1.458	2.640	2.524	2.132	1.864	1.415	913	534	385	448	**15.256**
2002	1.093	1.503	2.628	2.434	2.075	1.815	1.389	860	572	407	456	**15.232**
2001	1.228	1.658	2.630	2.388	2.072	1.827	1.387	846	593	424	503	**15.555**
2000	1.375	1.715	2.644	2.356	2.093	1.842	1.368	845	593	426	523	**15.780**
KADIN												
2013	417	835	1.059	1.183	1.080	1.011	761	534	352	219	189	**7.641**
2012	407	805	1.045	1.128	1.014	954	712	515	330	209	191	**7.309**
2011	435	816	1.007	1.031	961	871	674	473	318	196	191	**6.973**
2010	417	779	977	932	888	797	582	419	289	179	166	**6.425**
2009	404	734	912	871	796	678	510	381	256	166	163	**5.871**
2008	410	753	902	785	770	611	487	347	228	147	156	**5.595**
2007	399	749	858	753	720	594	453	322	213	144	152	**5.356**
2006	420	736	834	722	702	586	441	319	214	135	147	**5.258**
2005	420	753	788	685	658	563	439	299	201	135	166	**5.108**
2004	440	765	752	675	637	531	413	282	218	149	184	**5.047**
2003	532	844	905	807	708	600	479	341	261	191	224	**5.891**
2002	603	936	912	821	696	592	495	349	253	223	239	**6.122**
2001	619	955	876	777	672	577	457	342	249	194	251	**5.969**
2000	686	920	895	722	644	544	414	315	259	180	222	**5.801**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (22.02.2014).

3.3.2. Eğitim Durumuna Göre İstihdam

Tüm dünyada eğitimin işgücü piyasasındaki önemi gün geçtikçe daha çok artmaktadır. İşgücünün ekonomik ve sosyal anlamda verimliliği niteliksel yapısıyla doğru orantılı olup işgücü piyasası talebinin karşılanması için iyi eğitilmiş işgücü gereklidir.[195]

Türkiye'de istihdam oranları hem kadınlar hem de erkekler için eğitim düzeyinin yükselmesi ile artmaktadır ve en yüksek istihdam oranları yüksek öğretim düzeyinde görülmektedir. İstihdamın eğitim düzeyine göre dağılımında dikkati çeken nokta genelde en az payın okur-yazar olmayanlara, en fazla payın ise yüksek okul veya fakülte mezunu olanlara ait olmasıdır. Bu durum okur-yazar olmayan kesimin istihdamdan yavaş yavaş dışlandığını ve eğitimli grupların payının yıllar itibariyle arttığını göstermekle beraber bunun yeterli olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir. Eğitim durumlarına göre istihdam edilenler cinsiyet açısından incelendiğinde ise hem erkeklerde hem kadınlarda en fazla istihdam ilkokul mezunlarındadır. Kadınlarda okuma-yazma bilmeyen ile okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyenlerin istihdamı erkeklerden daha fazladır.

Ülkemizde vasıfsız işgücünün toplam istihdam içindeki payı oldukça yüksek olup 2013 yılında istihdam edilen toplam 25.524.000 kişinin yalnızca 4.831.000'i yüksek okul/fakülte mezunuyken ilkokul mezunlarının sayısı 8.784.000'dir. 2013 yılında, istihdam edilenlerin yaklaşık %19'unu yüksek okul veya fakülte mezunları, %8'ini ortaokul veya dengi meslek okul mezunu, %9,8'ini lise dengi meslek okulu mezunu oluşturmaktadır. Hem erkeklerde, hem kadınlarda en fazla istihdam edilenler ilkokul muzunlarıdır.

[195] Bozdağlıoğlu, 2007, a.g.m., s.7.

Tablo 14 : Eğitim durumuna göre istihdam edilenler (Bin; 15 + yaş)

	Okuma-yazma bilmeyen	Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	İlkokul	Ortaokul veya dengi meslek okul	Genel lise	Lise dengi meslek okul	Yüksekokul veya fakülte	İlköğretim	Toplam
ERKEK									
2013	293	646	6.275	1.760	1.970	2.000	3.068	1.871	**17.883**
2012	307	674	6.383	1.752	1.903	1.940	2.883	1.670	**17.512**
2011	325	685	6.523	1.766	1.862	1.837	2.602	1.536	**17.137**
2010	310	623	6.369	1.724	1.760	1.741	2.341	1.301	**16.170**
2009	307	575	6.231	1.719	1.738	1.710	2.123	1.003	**15.406**
2008	288	570	6.438	1.818	1.798	1.785	2.043	858	**15.598**
2007	302	558	6.503	1.887	1.819	1.761	1.902	649	**15.382**
2006	339	559	6.548	1.973	1.812	1.676	1.782	475	**15.165**
2005	359	551	6.676	1.943	1.865	1.524	1.664	377	**14.958**
2004	439	485	6.958	1.865	1.903	1.225	1.505	206	**14.585**
2003	451	373	7.600	1.951	1.783	1.419	1.574	105	**15.256**
2002	490	425	7.849	1.914	1.730	1.311	1.435	77	**15.232**
2001	634	488	8.335	1.834	1.747	1.147	1.309	62	**15.555**
2000	670	476	8.697	1.836	1.834	972	1.262	31	**15.780**
KADIN									
2013	817	467	2.509	289	639	524	1.763	634	**7.641**
2012	812	492	2.432	273	608	480	1.611	602	**7.309**
2011	823	508	2.389	243	571	460	1.406	574	**6.973**
2010	771	465	2.233	230	535	438	1.271	482	**6.425**
2009	696	413	2.020	220	528	416	1.197	381	**5.871**
2008	672	406	1.906	213	558	427	1.098	317	**5.595**
2007	688	363	1.881	249	546	396	982	251	**5.356**
2006	722	348	1.936	283	501	383	912	173	**5.258**
2005	750	320	1.983	279	484	334	817	140	**5.108**
2004	811	237	2.151	267	479	290	710	101	**5.047**
2003	1.042	235	2.727	285	451	317	759	75	**5.891**
2002	1.159	253	2.945	260	456	298	704	48	**6.122**
2001	1.266	260	2.866	209	438	268	642	22	**5.969**
2000	1.247	231	2.687	231	498	261	632	14	**5.801**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (24.02.2014).

3.3.3. Kent/Kır Ayrımına Göre İstihdam

Türkiye'de istihdamın kırsal ve kentsel dağılımı incelendiğinde önemli farklılıklar olduğu ve işgücünün yıllar itibariyle kırsal kesimden kentlere doğru yönelmesinin istihdamı etkileyerek kentlerde istihdamı ve istihdam oranını artırdığı gözlenmektedir. Kırsal kesimden kentlere dönük göç dinamiği, ekonominin daha modern bir zeminde kurgulanmasına olanak hazırlarken, kırsal istihdamın bu süreçten olumsuz yönde etkilenmesiyle sonuçlanmaktadır. 2000 yılında istihdam edilen 21.581.000 kişiden 11.104.000'i kentlerde, 10.477.000'i kırsal alanda yaşamaktayken; 2013 yılında istihdam edilen 25.524.000 kişiden 16.736.000'i kentlerde, 8.788.000'i kırsal alanda yaşamaktadır.

Kırsal kesimle kentsel alanlarda yaş gruplarının istihdam oranlarında ciddi farklılıklar görülmektedir. Kentlerde 15-19 (%18,7) ve 20-24 (%42,8) yaş gruplarındaki istihdam kırsal kesimin oldukça gerisinde kalmaktadır (sırasıyla %28,2 ve %48,3). Bunun nedenleri ise bölgesel ekonomik gelişmişlik farkları, kırsal bölgelerde ücretlerin ve okullaşma oranının daha düşük olmasıdır.[196]

Kent/kır dağılımında dikkat çeken bir diğer gelişme kentsel kadınların istihdamında görülmektedir. Kırsalda kadınların istihdam oranı kentlere göre yüksek olmakla beraber, kentlerde kadınların istihdam artış hızı çarpıcıdır. Kırda istihdama başlama yaşı hem erkeklerde, hem kadınlarda daha erken olmakta ve kırda 65 yaş üzerinde de istihdam devam etmektedir.

[196] Karagöl ve Akgeyik, a.g.m., s.8.

Tablo 15 : Kentlerde Yaş Grubuna ve Yıllara Göre İstihdam Oranı (%)
(15 + yaş)

ERKEK											
Yıllar	**15-19**	**20-24**	**25-29**	**30-34**	**35-39**	**40-44**	**45-49**	**50-54**	**55-59**	**60-64**	**65+**
2013	26,4	58,3	83	89,3	89,9	88,6	80,2	58,4	40,5	26	10,8
2012	26,7	56,9	82,3	89,2	89,8	88,5	78,7	57,4	40,5	27,4	10
2011	26,6	57,7	82,4	89,1	89,6	87,4	77,2	57,3	38,9	25,5	9,9
2010	26,1	53,8	80,2	87,4	87,3	85,4	74,3	53,3	35,6	24,8	10,1
2009	25	51,9	77,8	84,1	85,5	83,5	70,5	50,2	34,1	23,5	9,1
2008	26,9	56,6	81,6	86,9	88,2	86,1	70,9	52,1	34,3	23,4	9,5
2007	27,1	56,9	82,4	87,8	88,8	86,8	71,9	51,9	33,9	22,7	9,9
2006	27,1	56,9	81,2	88,3	88	85,9	72,8	52,5	35,9	23,1	10,4
2005	26,6	56,7	82,1	87,1	88,5	86,1	72,3	52,2	37,8	22,9	11,5
2004	23,6	53,8	80,2	87,1	87,9	85,5	70,4	50,7	37,9	23,1	10,6
2003	24,2	49	79,5	86,7	86,9	84,5	68,9	50,4	33,7	19,7	9,1
2002	26,1	49,6	80	86,4	86,8	82,9	69,4	50	36,4	23	10,9
2001	29,1	53,5	82,1	88,3	88,2	85,7	72,9	52,1	38,6	23,1	11,4
2000	32,5	54,7	83,9	90,7	91,1	89	75,2	55,6	40	26,5	13,6
KADIN											
Yıllar	**15-19**	**20-24**	**25-29**	**30-34**	**35-39**	**40-44**	**45-49**	**50-54**	**55-59**	**60-64**	**65+**
2013	10,7	28,4	32,5	34,5	34,5	32,9	25,6	15,8	9,4	5,1	1,7
2012	10,2	26,4	31,8	32,3	31,7	31,7	23	14,9	8	5,2	1,6
2011	10,9	26	30,3	29,7	30	29	20,9	12,8	7,9	5	1,5
2010	10,3	24,5	29	27,8	28,2	26,9	17,7	11,2	7,3	3,8	1,5
2009	10,2	23,2	27,1	26,5	25,6	22,6	15,6	10,8	5,8	3,6	1,2
2008	10,5	23,7	26,7	25,1	25,5	20,8	15,2	9,7	5,4	3,2	1,2
2007	10,7	23,2	25,5	23,7	23,2	20,1	13,8	9	5,3	3,8	1,3
2006	10,6	22	24,8	22,7	23,2	19,5	14,1	9,5	6	3,8	1,2
2005	9,8	21,3	23,8	21	21,9	18,4	13,8	8,8	5,9	3,4	1,7
2004	9,3	20,3	22,3	20,1	20,4	16,6	12,6	8	5,5	3,4	1,5
2003	9,4	19,7	22,8	21	20,2	17	12,3	7,2	4,6	2,5	1,3
2002	9,7	20,5	22,4	21,9	20,1	17,3	13	7,4	5	3,5	1,6
2001	9,4	19,7	20,2	19,8	19,5	16,7	11	7	4,3	3,3	1,6
2000	11	20,1	21,9	20,1	19	16,8	10,6	7,6	4,3	2,5	1,4

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (26.02.2014).

Tablo 16 : Kırda Yaş Grubuna ve Yıllara Göre İstihdam Oranı (%)
(15 + yaş)

ERKEK											
Yıllar	**15-19**	**20-24**	**25-29**	**30-34**	**35-39**	**40-44**	**45-49**	**50-54**	**55-59**	**60-64**	**65+**
2013	36,1	64	79,6	84,1	85,5	87,2	86,3	77,5	68,6	56,8	30,4
2012	34,9	63	78,9	84,3	86,2	86,9	84,5	78,7	70,2	60,9	31,3
2011	37,3	65,8	80,5	85,9	87	86,8	86,3	77,6	70,8	63,2	33,2
2010	34,8	60,5	78,3	83,4	85,7	85,7	83,8	75,6	68	59,5	30,7
2009	34,8	57,7	75,4	80,5	81,8	85,1	83,3	76	66,4	58,3	31,4
2008	35,6	59,6	77,8	83,4	84,2	85,5	82,3	76,6	65,1	57,5	31,1
2007	34,5	59,8	77,2	84,4	84,7	86,1	80,6	73,8	65,7	58,2	29,9
2006	35,1	61,1	78,1	84,2	85,8	86,7	81,9	73,8	66,6	57,6	32,9
2005	34,7	61,6	79,6	85	86,3	88,3	83,7	75	68,4	56,9	35,2
2004	38,4	65,3	79,9	85	88,5	88,9	85,6	76,9	70,7	62,7	38,5
2003	36,4	60	77,7	83,1	85,8	85,7	82,7	76,9	65,9	63,6	37,2
2002	43,1	62	79,4	84,7	85,3	87	84,7	77	72,5	64,9	38,2
2001	48,2	66,7	80,8	86,2	87,7	88,9	85,8	78,5	75,4	66,5	43,3
2000	52,5	70,3	85,2	87,8	90,8	90,9	87,6	80,4	74,8	64,9	46,5
KADIN											
Yıllar	**15-19**	**20-24**	**25-29**	**30-34**	**35-39**	**40-44**	**45-49**	**50-54**	**55-59**	**60-64**	**65+**
2013	19,8	34,1	40	41,9	47,8	51,8	49,7	44,8	39	31,6	11,3
2012	19,7	34,5	39,3	44	48,9	50,5	51,1	46,5	40,5	32,4	12
2011	21,1	35,1	38,3	43,5	49	50,8	51,9	47,9	42	32,3	12,7
2010	21,2	33,3	37,8	40,7	45,8	49,7	48	46	40,3	32,3	11,5
2009	20,7	31,2	33,9	39,8	41,8	46,1	44,2	43,5	38,8	31,8	12
2008	21,5	30,9	32,9	36,4	39,9	42,4	43,1	41,7	36,2	29,3	12
2007	19,4	30,1	32,4	37,5	41,3	43,3	42,9	41,8	35,5	28,5	12,1
2006	21,6	30,6	34	36,8	42,1	44	42,6	41,1	35,7	27,7	12,4
2005	23	33,8	34,3	38	41,7	44,1	44,9	41,5	34,7	28,9	13,5
2004	26,4	36,9	37,1	40,9	45,8	46,6	45,8	43,3	42	32,7	15,8
2003	29,1	36,7	37,6	40,5	44,1	47,6	47,7	45,6	44,2	35,1	18,7
2002	33,3	41,9	40,1	43,4	44,9	48,5	50,6	49,8	44	40,4	20,4
2001	34,2	43,2	42,8	46,4	46,2	49,7	49,6	50,2	42,5	34,5	22,1
2000	36,1	39,2	43,2	42,2	44,5	46,4	47,2	46,2	43,9	34	20,1

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (26.02.2014).

3.3.4. İşteki Durumuna Göre İstihdam

Bir ülkedeki ekonomik gelişme ile işgücündeki ücretlilerin oranı arasında doğru orantı bulunmakta olup, gelişmiş ülkelerde ücretlilerin sayısı yüksek iken (yaklaşık % 70-80) işverenlerin, kendi hesabına çalışanların ve ücretsiz aile işçilerinin sayısı düşüktür. Ülke ekonomisi geliştikçe kurumsallaşma önem kazanmakta ve kendi hesabına çalışanlar ya tasfiye olmakta ya da ücretli ve işveren statülerine geçmektedir.[197]

Türkiye'de istihdam edilenler içinde en yüksek payı ücretli çalışanlar oluşturmakta, işverenlerin sayısında ise ciddi bir değişiklik görülmemektedir. Tarım sektöründeki gizli işsiz sayısını göstermesi bakımından ücretsiz aile işçisindeki azalma dikkat çekmekle beraber istenilen düzeyde değildir. Ayrıca ücretli ve maaşlı çalışan sayısının artması da sosyal güvenceye sahip olanların sayısının giderek arttığını göstermesi bakımından ilerleme olarak kaydedilebilir.[198] Ancak, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kırılgan istihdamın çeşitlerinden biri olarak adlandırılan kendi hesabına çalışmanın payının azalıyor olması olumlu bir gelişme olsa da, iş kayıplarını artırarak net istihdam miktarını aşağıya çektiği unutulmamalıdır.[199]

Türkiye'de işgücü içinde ücretlilerin oranı artmaya devam etmekle beraber gelişmiş ülkelerin çok altında bulunmaktadır. 2000 yılında istihdam edilen 15.780.000 erkeğin 6.656.000'ini (% 41,6'sını) ücretliler oluştururken, 2013 yılında 12.031.000 erkek (%67,5'i) ücretli olarak çalışmaktadır.

Ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınların sayısı ve payı erkeklere göre yüksek olmakla birlikte düşmeye devam etmektedir. Bunda tarım kesiminde kadınların hala yardımcı aile efradı rolünde olmaları, kırdayken tarlada çalışan kadının göçle şehre geldiğinde kendine iş bulmakta zorlanması ve düşük ücretli ve kayıtdışı bir işte çalışmaktansa işgücüne katılmaktan kendi isteği ile vazgeçmesi etkili olmaktadır. 2000 yılında ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadının payı genel

[197] Bozdağlıoğlu, a.g.m., s. 7.
[198] Şansel Özpınar, Öznur Demir, Sabiha Keskin, "Türkiye'de İstihdam Yapısının Değerlendirilmesi (2000-2010)", **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt 3, No 2, 2011, s. 139.
[199] Gürsel ve Uysal, a.g.m. s. 21.

istihdamın %52,1'ini oluştururken, 2013 yılında %31,4'e düşmüştür. Erkeklerde de aynı eğilim göze çarpmakta, 2000 yılında %10,2 olan oran, 2013 yılında %4,5'e gerilemiştir. Ayrıca işverenlerin oranı artmakla birlikte hem kadınlarda hem erkeklerde çok düşük bir düzeydedir. Kır-kent ayrımı gözetildiğinde, erkeklerin kentsel alanda daha çok ücretli olarak çalıştıkları, buna karşın kırsal alanda ise kendi hesabına yoğun olarak istihdam edildikleri görünmektedir. Yine kadınlar da, kentsel alanda yoğun olarak ücretli konumunda bulunurlarken, kırsal alanda ise çok büyük bir oranla ücretsiz aile işçisi durumunda bulunmaktadırlar. Bu değerlendirmeler istihdamın niteliğinin iyileşmeye devam ettiğinin bir göstergesidir.

Kendi hesabına çalışanlar kimseyi ücret karşılığı istihdam etmediğinden Türkiye'deki payının yüksek olması da işgücü piyasası açısından üzerinde düşünülmesi gereken bir durumdur. Ülkelerin ekonomik gelişmişlik göstergelerinden birisi de gelişmişlik arttıkça işveren ve kendi hesabına çalışanların payının azalmasıdır. [200] Türkiye'de ise bu grup, 2013 yılında % 18,7 ile ücretlilerden sonra ikinci sırayı almakta ve toplamda 4.773.000 kişi kendi hesabına çalışmakta ve çoğunluğunu erkekler oluşturmaktadır.

İstihdamının işteki istihdam durumuna göre kır-kent ayrımı gözetilerek yapıldığında, erkeklerin kentsel alanda daha çok ücretli olarak çalıştıkları, buna karşın kırsal alanda ise kendi hesabına yoğun olarak istihdam edildikleri görünmektedir. Yine kadınlar da, kentsel alanda yoğun olarak ücretli konumunda bulunurlarken, kırsal alanda ise çok büyük bir oranla ücretsiz aile işçisi durumunda bulunmaktadırlar.

[200] Bozdağlıoğlu, a.g.m., s. 7.

Tablo 17 : İşteki duruma göre istihdam edilenler (Bin; 15 + yaş; Erkek)

	KENT						KIR					
	Ücretli veya maaşlı	Yevmiyeli (mevsimlik,arızi, geçici)	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Toplam	Ücretli veya maaşlı	Yevmiyeli mevsimlik,arızi, geçici)	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Toplam
2013	9.573	0	898	1.569	185	**12.225**	2.458	0	190	2.382	629	**5.658**
2012	9.303	0	954	1.522	196	**11.975**	2.350	0	191	2.385	612	**5.537**
2011	8.930	0	954	1.539	199	**11.623**	2.347	0	203	2.332	632	**5.514**
2010	8.458	0	919	1.506	220	**11.104**	2.044	0	200	2.219	602	**5.065**
2009	7.900	0	940	1.520	228	**10.587**	1.871	0	191	2.159	597	**4.819**
2008	7.395	705	963	1.616	213	**10.892**	1.472	391	209	2.091	544	**4.706**
2007	7.184	765	942	1.705	221	**10.817**	1.387	389	173	2.064	552	**4.565**
2006	6.906	751	922	1.838	249	**10.666**	1.311	390	171	2.058	570	**4.500**
2005	6.575	813	888	1.892	273	**10.441**	1.237	343	163	2.130	645	**4.518**
2004	6.078	963	806	1.846	313	**10.006**	1.023	366	144	2.235	811	**4.579**
2003	5.621	823	805	1.506	271	**9.025**	1.521	497	206	3.028	979	**6.231**
2002	5.468	803	902	1.381	291	**8.844**	1.618	471	223	2.945	1.130	**6.388**
2001	5.343	973	905	1.470	311	**9.002**	1.324	533	195	3.126	1.375	**6.553**
2000	5.269	1.059	871	1.540	295	**9.034**	1.297	816	195	3.097	1.341	**6.746**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (02.03.2014).

Tablo 18 : İşteki duruma göre istihdam edilenler (Bin; 15 + yaş; Kadın)

	KENT						KIR					
	Ücretli veya maaşlı	Yevmiyeli (mevsimlik,arızi, geçici)	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Toplam	Ücretli veya maaşlı	Yevmiyeli mevsimlik,arızi, geçici)*	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Toplam
2013	3.698	0	83	400	330	**4.511**	624	0	12	421	2.074	**3.130**
2012	3.397	0	80	367	349	**4.193**	570	0	14	421	2.111	**3.116**
2011	3.080	0	75	386	343	**3.885**	519	0	11	430	2.128	**3.088**
2010	2.795	0	70	396	314	**3.575**	465	0	13	426	1.946	**2.850**
2009	2.592	0	67	330	262	**3.252**	407	0	10	419	1.783	**2.619**
2008	2.376	202	68	224	247	**3.117**	285	112	9	392	1.680	**2.478**
2007	2.247	197	65	200	238	**2.947**	262	103	10	416	1.617	**2.409**
2006	2.116	183	60	242	251	**2.853**	258	113	9	417	1.608	**2.405**
2005	1.940	184	41	252	269	**2.685**	237	108	9	416	1.653	**2.423**
2004	1.776	202	41	183	293	**2.495**	180	106	8	307	1.951	**2.552**
2003	1.638	207	36	168	212	**2.262**	263	138	5	548	2.675	**3.630**
2002	1.614	214	46	169	224	**2.267**	279	157	15	594	2.810	**3.855**
2001	1.481	164	33	195	201	**2.074**	237	101	7	574	2.977	**3.895**
2000	1.518	157	36	172	186	**2.070**	270	101	7	515	2.838	**3.731**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (02.03.2014).
*2009 yılından itibaren soru kağıdında, ücretli veya maaşlı ile yevmiyeli kategorileri birleştirilmiş olup, 2009 yılı ve sonrası için, yevmiyeliler "ücretli veya maaşlı" başlığı içerisinde değerlendirmektedir.

Tablo 19 : İşteki duruma göre istihdam edilenler (Bin; 15 + yaş)

ERKEK						
	Ücretli veya maaşlı	**Yevmiyeli (mevsimlik, arızi,geçici)***	**İşveren**	**Kendi hesabına**	**Ücretsiz aile işçisi**	**Toplam**
2013	12.031	0	1.088	3.951	813	**17.883**
2012	11.652	0	1.145	3.907	808	**17.512**
2011	11.277	0	1.157	3.871	832	**17.137**
2010	10.502	0	1.120	3.725	823	**16.170**
2009	9.771	0	1.132	3.680	825	**15.406**
2008	8.866	1.096	1.172	3.707	757	**15.598**
2007	8.571	1.154	1.114	3.769	773	**15.382**
2006	8.217	1.141	1.093	3.895	819	**15.165**
2005	7.812	1.156	1.051	4.022	918	**14.958**
2004	7.101	1.329	950	4.081	1.123	**14.585**
2003	7.142	1.320	1.010	4.533	1.250	**15.256**
2002	7.086	1.275	1.125	4.326	1.421	**15.232**
2001	6.667	1.506	1.100	4.596	1.686	**15.555**
2000	6.566	1.875	1.066	4.637	1.636	**15.780**
KADIN						
2013	4.322	0	94	821	2.403	**7.641**
2012	3.967	0	93	788	2.460	**7.309**
2011	3.599	0	87	816	2.472	**6.973**
2010	3.260	0	83	822	2.260	**6.425**
2009	2.999	0	77	749	2.045	**5.871**
2008	2.661	314	77	616	1.927	**5.595**
2007	2.509	300	75	617	1.855	**5.356**
2006	2.374	296	69	659	1.859	**5.258**
2005	2.177	291	50	667	1.923	**5.108**
2004	1.955	308	49	490	2.244	**5.047**
2003	1.901	345	42	716	2.888	**5.891**
2002	1.893	371	61	763	3.034	**6.122**
2001	1.718	265	40	769	3.179	**5.969**
2000	1.788	259	43	687	3.024	**5.801**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (02.03.2014).

*2009 yılından itibaren soru kağıdında, ücretli veya maaşlı ile yevmiyeli kategorileri birleştirilmiş olup, 2009 yılı ve sonrası için, yevmiyeliler de "ücretli veya maaşlı" başlığı içerisinde değerlendirmektedir.

3.3.5. Sektörlere Göre İstihdam

Ülkelerin gelişmişlik göstergelerinden biri de istihdamın sektörel dağılımıdır. Gelişmiş ülkelerde tarımın oranı düşük ve en yüksek oran sanayi sektöründe olduğundan geçiş sürecindeki ülkelerde tarım sektörünün oranının azalması ve sanayi sektörünün oranının artması beklenmektedir. Tarımda teknolojik gelişmenin (makineleşme, suni gübre vs.) getirdiği verimlilik artışlarına paralel olarak ekonomilerde tarımın istihdamdaki payının düşmesi bütün ülkelerin yaşadığı bir yapısal dönüşümdür.

Türkiye ekonomisinin yapısı 1960'lardan beri önemli değişiklikler geçirmekte ve tarımın toplam istihdam içerisindeki payı 1960'lardan beri azalmaktadır. Tarımsal istihdam ve üretimin azaldığı yapısal değişim 1990'lardan sonra hız kazanmış, tarım sektörünün istihdam payının küçülmesi ile birlikte sanayi ve hizmetler sektörlerinin istihdam payları artmıştır. Tarım sektörünün çözülmesinde tarımı da içine alan yapısal uyum politikaları, özellikle tarıma yönelik sübvansiyonların azaltılması, doğrudan gelir desteği uygulamaları ve bazı tarımsal ürünlerin ekim alanlarının sınırlandırılması etkili olmuştur. Ayrıca artan tarım ürünleri ithalatı ile üretim maliyetlerindeki artış da çözülmede diğer etkenlerdir.

Türkiye'de 2000-2013 döneminde istihdamın sektörel dağılımı incelendiğinde Türkiye'de bu sürecin beklenildiği gibi gerçekleşmediği görülmektedir. 2013 yılında istihdam edilen toplam 25.523.000 kişinin 6.016.000'i yani %23,6'sı tarım sektöründedir. Bu oran ileri kapitalist ülkelerde tek haneli bir rakam olup, tarım sektörünün payı hala olması gerekenden yüksek seyretmekte ve sanayi sektöründe anlamlı bir artış yaşanmamaktadır. Sanayi sektöründe yeterince istihdam yaratılamaması hizmet sektörünün kontrolsüz bir şekilde artarak son yıllarda %50'lere ulaşmasına sebep olmuştur. Tarımda istihdam gerilerken sanayi ve hizmetler kesiminde beklenen istihdam olanakları artırılamamış ve bu da kırsal yoksulluk, kayıt dışı istihdam istihdam, artan gelir eşitsizliği ve kentsel alanlarda artan sosyal dışlanma ile sonuçlanmıştır.[201] Köyündeyken, tarım ve hayvancılıkla geçimini sağlayan nüfus, özellikle de kadınlar kente göçle birlikte, kentlerdeki işlerin

[201] Sapancalı, a.g.m. s.138.

gerektirdiği eğitim ve deneyime sahip olmadıkları için, iş arama sürecine hiç girmeden işgücü piyasası dışına çıkmaktadır.

Türkiye'de 2000 yılında istihdamın paylarına bakıldığında %40,1'i hizmetler, %6,4'ü inşaat, %17,6'sı sanayi ve %35,9'u tarım sektöründeyken 2013 yılına geldiğinde bu paylar sırasıyla %50, %7, %19,4 ve %23,6 olarak gerçekleşmiştir. En fazla artış hizmetler sektöründe olmuş, tarımdaki istihdam genelde hizmetler sektörüne kaymıştır. Kent/kır ayırımında ise kırsal alanda yaşayanların tarım dışı istihdam olanakları oldukça kısıtlı olup, özellikle kadınlar için tarım sektörü dışında istihdam neredeyse yok gibidir. Ancak ekonomik kriz dönemlerinde istihdam olanaklarında yaşanan daralma tarım sektöründe istihdam edilenlerde artışa neden olmaktadır. Çünkü tarım sektöründe çalışanların bir bölümü başka sektörlerde iş bulabildikleri anda tarım sektöründen ayrılmakta; ancak, ekonomi ve dolayısıyla istihdam daraldığında tekrar tarım sektörüne dönmektedirler. Örneğin 2007 yılında küresel iklim krizi ile başlayan gıda fiyatlarındaki artış tarımsal gelirlerin artmasına neden olmuş ve tarımdaki beklenen gelir artışına paralel olarak tarım istihdamındaki düşüş durmuştur. Buna ek olarak 2008 – 2009 küresel ekonomik krizin neden olduğu tarım dışı işsizliğin artışı, tarım dışı sektörleri daha az çekici kılmıştır. İnşaat sektörü ise, ülke ekonomisinin daraldığı dönemlerde daha yüksek bir hızla küçülen, ekonomik genişleme dönemlerinde itici güç oluşturan bir niteliğe sahiptir.

İstihdamın sektörel yapısı cinsiyet açısından incelendiğinde, genel olarak tarım dışı sektörlerde kadın istihdamının artmaya devam ettiği ve en fazla artışın hizmetler sektöründe olduğu dikkat çekmektedir. Kadın istihdamı kentsel alanda hizmet sektöründe; kırsal alanda ise tarım sektöründe yoğunlaşmaktadır. Sanayide istihdam edilen kadın sayısı 2000-2013 yılları arasında 731.000'den 1.109.00'e yükselmiştir. Tarım sektöründe kadınlarla erkeklerin istihdam payı yaklaşık %50 ile hemen hemen birbirine yakındır. Diğer bütün sektörlerde ise erkeklerin istihdam payı kadınlarınkinden önemli ölçüde yüksek olup erkeklerde en fazla istihdam kentlerde hizmet sektöründe görülürken kırsal alanlarda tarım sektöründedir. Ayrıca tarım dışı sektörlerde işgücü piyasasına yeni girenlerin büyük çoğunluğunu ücretlilerin oluşturduğu ve kendi hesabına çalışanların büyük çoğunluğunun tarım sektöründe yoğunlaştığı görülmektedir.

Tablo 20 : İstihdamın Sektörel Dağılımı (Bin; 15 + yaş)

ERKEK										
	KENT					KIR				
Yıllar	**Tarım**	**Sanayi**	**İnşaat**	**Hizmetler**	**Toplam**	**Tarım**	**Sanayi**	**İnşaat**	**Hizmetler**	**Toplam**
2013	405	3.259	1.207	7.354	**12.225**	2.785	588	513	1.773	**5.659**
2012	424	3.158	1.169	7.220	**11.971**	2.801	561	483	1.694	**5.539**
2011	436	3.095	1.150	6.940	**11.621**	2.763	605	471	1.675	**5.514**
2010	389	2.971	1.035	6.708	**11.103**	2.570	557	340	1.598	**5.065**
2009	344	2.695	934	6.614	**10.587**	2.450	527	332	1.509	**4.818**
2008	378	3.024	908	6.582	**10.892**	2.285	583	291	1.546	**4.705**
2007	353	2.963	936	6.565	**10.817**	2.226	526	259	1.553	**4.564**
2006	370	2.952	903	6.440	**10.665**	2.243	503	255	1.498	**4.499**
2005	407	2.915	846	6.273	**10.441**	2.380	449	234	1.455	**4.518**
2004	419	2.751	740	6.097	**10.007**	2.729	390	201	1.260	**4.580**
2003	263	2.504	657	5.602	**9.026**	3.455	581	279	1.916	**6.231**
2002	254	2.446	686	5.459	**8.845**	3.530	691	249	1.917	**6.387**
2001	256	2.518	790	5.438	**9.002**	4.053	553	299	1.648	**6.553**
2000	239	2.500	840	5.455	**9.034**	4.022	581	491	1.652	**6.746**
KADIN										
2013	319	955	56	3.179	**4.509**	2.507	154	5	464	**3.130**
2012	319	876	52	2.948	**4.195**	2.552	155	5	403	**3.115**
2011	348	863	49	2.625	**3.885**	2.597	141	5	345	**3.088**
2010	312	828	52	2.383	**3.575**	2.412	138	3	298	**2.851**
2009	244	733	37	2.240	**3.254**	2.201	124	3	290	**2.618**
2008	270	721	39	2.087	**3.117**	2.084	117	3	273	**2.477**
2007	244	719	33	1950	**2.946**	2.044	108	3	254	**2.409**
2006	260	701	34	1.858	**2.853**	2.034	125	3	244	**2.406**
2005	290	696	24	1.674	**2.684**	2.077	126	3	218	**2.424**
2004	295	674	23	1.504	**2.496**	2.270	112	2	167	**2.551**
2003	215	616	26	1.406	**2.263**	3.232	147	3	247	**3.629**
2002	231	620	22	1.394	**2.267**	3.443	197	1	215	**3.856**
2001	227	535	20	1.290	**2.072**	3.552	168	1	175	**3.896**
2000	180	529	26	1.335	**2.070**	3.328	202	6	195	**3.731**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,

(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (05.03.2014).

Not: TÜİK verilerinde rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermediğinden toplam sütünundaki rakamlar TÜİK verileriyle uyuşmayabilir. Ayrıca İktisadi Faaliyet Sınıflamasında 2009 yılına kadar NACE Rev-1 kullanılmış, 2009 yılından itibaren ise NACE Rev-2'ye geçilmiştir. 2004-2008 için NACE Rev-2 kodlaması birebir yapılmayıp, kodlar dışsal olarak atandığından sektörler arasında bazı kaymalar olabileceği dikkate alınmalıdır.

Meslek gruplarındaki yapısal değişmeler sosyal değişmelere neden olmakta ve bu değişimler ülkenin sosyo ekonomik seviyesini göstermektedir. Türkiye'de istihdamın meslek gruplarına göre dağılımı incelendiğinde hizmet ve satış elemanlarının en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir. Nitelikli tarım, ormancılık ve su ürünlerinde çalışanlar ikinci sırada, nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar üçüncü sırada yerini alırken, en düşük pay yöneticiler grubunda olup çoğunluğu erkektir.

3.3.6. Kayıtdışı İstihdam

Türkiye işgücü piyasasının en önemli yapısal özelliklerinden biri kayıt dışı istihdam oranının oldukça yüksek olmasıdır. Yeni formel istihdam alanlarının yeterince yaratılamamasının kişileri enformel sektörde çalışmaya zorlaması ve istihdama uygulanan vergi oranlarının yüksek olması kayıt dışı istihdamın büyümesinin en önemli nedenleridir. Ayrıca nüfusun hızlı artması ve düşük eğitim seviyesi nedeniyle vasıflı işgücü eksikliği, kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücünü enformel sektörde çalışmaya itmektedir. Kayıt dışı istihdamın bir diğer nedeni de katma değeri düşük istihdamın yaygınlığı olup bunu önlemenin yolu ise nitelikli istihdam oranının artırılmasından geçmektedir.[202]

Türkiye'de kayıt dışı istihdam, 2000 yılında 21.581.000 olan toplam istihdamın 10.925.000'ini yani % 50,6'sını oluştururken; 2013 yılına gelindiğinde 25.524.000 olan toplam istihdamın 9.378.000'ini oluşturmuş ve % 36,7'ye gerilemiştir. Kayıt dışılık tarım ve tarım dışı sektörlerde farklı olup tarım sektöründe daha yaygındır. Çoğunluğu aile işletmeleri tarafından yapılan tarımda istihdam genelde kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerinden oluşmaktadır. Tarım sektöründe kayıt dışılığın yüzde 90 civarında olması bu durum ile yakından ilgilidir. Burada dikkat çeken nokta, tarımda kayıt dışılığın istihdamdaki payının son yıllarda yüzde 85'e kadar gerilemiş olduğudur. Bu gelişmenin ardında modernizasyonla birlikte tarım sektöründe ücretli istihdam artışı bulunmaktadır.[203] Tarımda ücretlilerin payı yükselmeye devam etmiş, 2000 yılında tarım sektöründe çalışan 7.769.000

[202] Bozdağlıoğlu, a.g.m., s. 8.
[203] Gürsel ve Uysal, a.g.m. s.25.

kişiden 60.000'i ücretli ve 4.114.000'i ücretsiz aile işçisiyken; 2013 yılında 6.015.000 kişiden 591.000'i ücretli ve 2.799.000'i ücretsiz aile işçisidir. Dolayısıyla 2000-2013 yılları arasında tarımda ücretlilerin payı yüzde % 0,7'den % 9,8'e yükselmiştir. Kuşkusuz tarımda kayıt dışı çalışanlarda bu düşüş toplam istihdamda kayıt dışının payını da azaltmıştır.

Tablo 21 : Esas İşlerinden Dolayı Herhangi Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Yıllar ve Cinsiyete Göre İşteki Durumu (Bin kişi; +15 Yaş)

	TARIM						TARIM DIŞI					
	Ücretli veya maaşlı	Yevmiyeli (mevsimlik ,arızi, geçici)	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Toplam	Ücretli veya maaşlı	Yevmiyeli mevsimlik ,arızi, geçici)	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Toplam
ERKEK												
2013	267		37	1 463	522	**2.288**	2 031		132	791	163	**3.117**
2012	296		38	1 501	505	**2.340**	2 223		174	817	174	**3.387**
2011	303		52	1 433	531	**2.319**	2 491		206	912	180	**3.790**
2010	248		51	1 424	515	**2.239**	2 430		228	924	193	**3.776**
2009	234		49	1 368	499	**2.151**	2 317		251	980	203	**3.752**
2008	229		57	1 329	458	**2.073**	2 393		267	1 005	212	**3.877**
2007	221		45	1 298	462	**2.025**	2 619		264	1 031	230	**4.145**
2006	223		55	1 288	477	**2.043**	2 688		232	1 076	244	**4.240**
2005	222		57	1 368	570	**2.217**	2 615		207	1 053	256	**4.131**
2004	222		56	1 568	762	**2.608**	2 469		161	931	286	**3.847**
2003	22	191	45	1.960	893	3.112	1.344	995	139	847	305	**3.630**
2002	15	193	46	1.792	1.020	**3.067**	1.392	928	161	798	348	**3.627**
2001	17	182	42	2.147	1.282	**3.670**	1.039	1.057	134	776	329	**3.335**
2000	8	241	50	2.018	1.178	**3.495**	957	1.272	110	768	292	**3.399**
KADIN												
2013	202		4	391	2 123	**2.721**	757		8	339	147	**1.252**
2012	193		7	399	2 158	**2.757**	725		11	307	160	**1.202**
2011	220		7	421	2 183	**2.831**	725		13	310	151	**1.199**
2010	207		9	415	1 988	**2.619**	650		13	332	144	**1.139**
2009	167		7	396	1 783	**2.353**	631		17	287	139	**1.073**
2008	164		13	393	1 763	**2.332**	629		12	166	130	**937**
2007	141		8	427	1 689	**2.265**	701		13	136	138	**988**
2006	149		9	424	1 683	**2.265**	726		14	166	139	**1.045**
2005	151		8	434	1 738	**2.330**	670		10	176	132	**988**
2004	131		6	332	2 059	**2.527**	611		8	111	130	**861**
2003	3	114	2	560	2.740	**3.419**	344	215	7	95	119	**781**
2002	2	149	9	620	2.876	**3.657**	342	204	7	99	131	**782**
2001	2	112	3	601	3.034	3.752	260	131	5	121	108	**624**
2000	4	107	4	497	2.780	**3.392**	268	118	4	133	116	**639**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (07.03.2014).

3.3.7. Eksik İstihdam

TÜİK'e göre eksik istihdam, kendi istekleri dışında yarı zamanlı çalışanlar veya kendi istediklerinden daha az süre çalışanlar, şimdiki işleri yeterli gelir kazandırmadığı için başka bir iş arayanlar ile şimdiki işleri kendi becerilerini uygun biçimde kullandırmadığı için başka bir iş arayanların toplamından oluşmaktadır. ILO tarafından düzenlenen 1998 yılında yapılan 16. Çalışma İstatistikçileri Konferansında, yaşanan ölçüm zorlukları nedeniyle eksik istihdam yerine "zamana bağlı eksik istihdam" ve yetersiz istihdam" kavramlarının kullanılmasına karar verilmiştir. "Zamana bağlı eksik istihdam; referans haftasında istihdamda olan, esas işinde ve diğer işinde/işlerinde toplam olarak 40 saatten daha az süre çalışmış olup, daha fazla süre çalışmak istediğini belirten ve mümkün olduğu takdirde daha fazla çalışmaya başlayabilecek olan kişilerdir. Yetersiz istihdam ise; zamana bağlı eksik istihdam kapsamında yer almamak koşuluyla, referans haftasında istihdamda olan, son dört hafta içinde mevcut işini değiştirmek için veya mevcut işine ek olarak bir iş aramış olan ve böyle bir iş bulduğu takdirde 2 hafta içinde çalışmaya başlayabilecek olan kişilerdir."[204] TÜİK 2009 yılından bu yana, ILO tanımları ile uyumluluk çerçevesinde eksik istihdam yerine zamana bağlı eksik istihdam ve yetersiz istihdam verilerini yayınlamaktadır.

Eksik istihdam, işsizlikle ilgili sorunları ağırlaştıran bir olgu olarak, gelişmekte olan ülkelerde istihdam kadar önemlidir. İşten atılma ve uzun süre iş bulamama riskinin arttığı kriz dönemleri ve krizi izleyen yıllarda eksik istihdam oranlarının artmakta ve kişiler iş bulamama endişesi ve riski nedeniyle buldukları işe hemen girmeyi tercih etmektedirler.[205] Türkiye'de de krizi izleyen yıllarda eksik istihdamın arttığı gözlenmektedir.

Türkiye'de eksik istihdam 2000-2013 yılları arasında incelendiğinde eksik istihdam oranının zaman içinde azaldığı dikkat çekmektedir. 2000 yılında eksik istihdam oranı %7,3 iken; 2013 yılında zamana bağlı eksik istihdam oranı %2,2 ve yetersiz eksik istihdam oranı %1,8'dir. Erkek ve kadınlar arasında eksik istihdamda

[204] Özdemir, Mercan ve Erol, a.g.m., s.38.
[205] Bozdağlıoğlu, a.g.m., s. 9.

önemli farklılıklar görülmekte ve erkek eksik istihdamı kadın eksik istihdamından fazla seyretmektedir. 2000 yılında toplamda 1.592.000 olan eksik istihdamın 176.000'ini kadınlar, 1.416.000'ini erkekler oluşturmaktadır. 2013 yılına gelindiğinde toplam 460.000 yetersiz istihdamın 90.000'i kadın, 370.000'i erkek; toplamda 567.000 olan zamana bağlı eksik istihdamın ise 172.000'i kadın, 395.000'i erkektir. Bu durumda eksik istihdamın genel olarak erkek işgücü yönünden önemli bir sorun olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 22 : Eksik İstihdam (Bin kişi; +15 Yaş)

Yıllar	ERKEK			KADIN			TOPLAM		
	Eksik İstihdam*	Zamana Bağlı Eksik İstihdam	Yetersiz İstihdam	Eksik İstihdam*	Zamana Bağlı Eksik İstihdam	Yetersiz İstihdam	Eksik İstihdam*	Zamana Bağlı Eksik İstihdam	Yetersiz İstihdam
2013	-	395	370	-	172	90	-	567	460
2012	-	332	285	-	162	64	-	494	349
2011	-	425	324	-	192	67	-	617	391
2010	-	522	352	-	232	60	-	754	412
2009	-	482	351	-	191	56	-	673	407
2008	647	-	-	132	-	-	779	-	-
2007	585	-	-	104	-	-	689	-	-
2006	666	-	-	111	-	-	777	-	-
2005	599	-	-	103	-	-	702	-	-
2004	757	-	-	103	-	-	860	-	-
2003	994	-	-	149	-	-	1.143	-	-
2002	1.158	-	-	139	-	-	1.297	-	-
2001	1.255	-	-	149	-	-	1.404	-	-
2000	1.416	-	-	176	-	-	1.592	-	-

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (09.03.2014).
*ILO'nun eksik istihdam tanımında değişiklik yapıldığından 2009 Şubat döneminden itibaren "zamana bağlı eksik istihdam" ve "yetersiz istihdam"a ilişkin veriler yayımlanmaktadır.

3.3.8. Çocuk İstihdamı

ILO'nun tanımına göre "çocuk işçiliği" çocukları, çocukluklarını yaşamaktan alıkoyan, potansiyellerinden ve onurlarından mahrum eden, fiziksel ve zihinsel gelişmelerine zararlı olan iştir. Bu çeşit işler, zihinsel, fiziksel, toplumsal ve ahlaksal yönlerden çocuklar için tehlikeli ve zararlıdır. Çocukların işgücüne katılması, bir yandan onların eğitim fırsatlarını engellerken diğer yandan onların gelecekteki iş imkânlarını sınırlamakta ve çocukların çalışması kayıt dışı olacağından enformel ekonominin genişlemesine sebep olmaktadır.[206] ILO, 18 yaşın altında bulunan tüm kişileri çocuk olarak adlandırmaktadır.

Türkiye'de 4857 sayılı İş Kanunu'na göre onbeş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasak olup ancak, ondört yaşını doldurmuş ve ilköğretimi tamamlamış olan çocuklar, bedensel, zihinsel ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılabilmektedir. Kanuna göre çocuk ve genç işçilerin işe yerleştirilmelerinde ve çalıştırılabilecekleri işlerde güvenlik, sağlık, bedensel, zihinsel ve psikolojik gelişmeleri, kişisel yatkınlık ve yetenekleri dikkate alınmalı, çocuğun gördüğü iş onun okula gitmesine ve mesleki eğitiminin devamına engel olmamalıdır. Temel eğitimi tamamlamış ve okula gitmeyen çocukların çalışma saatleri günde yedi ve haftada otuzbeş saatten fazla olamamakta, ancak, onbeş yaşını tamamlamış çocuklar için bu süre günde sekiz ve haftada kırk saate kadar artırılabilmektedir.

Çocukların çalıştırılmasının çeşitli nedenleri vardır. Çocukların, genellikle yoğun rekabete açık, çoğu kez de son derece değişken ya da mevsimlik pazarlar içinde faaliyet gösteren, yeterli sermayeden yoksun, kayıtdışı işyerlerinde, yetişkin kimselerin yerine çalıştırılması, işverene kolaylık sağlamaktadır. Bu tür yerlerde çocuklar değişken işgücü talebi açısından daha uygun bulunmakta ve piyasa durgunlaştığında işten çıkartılmaları daha kolay olmaktadır. Ayrıca çocuk işgücü

[206] Tansel, a.g.e., s. 111.

maliyeti yetişkinlere oranla daha düşüktür. Çocuk istihdamı süreksizdir ve çocuklar yetişkinlere oranla daha az iş değiştirme eğilimindedir.[207]

Türkiye, 1992'de örgütlenen Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi Uluslararası Programı'na (IPEC) katılan ilk ülkelerdendir. Bu kapsamda TÜİK çalışan çocuklarla ilgili 1994, 1999, 2006 ve 2012 yıllarında araştırmalar gerçekleştirmiş ve araştırmalarda çocuklar 06-14 ve 15-17 yaş grubu olarak ikiye ayrılmıştır. 2006 yılında 06-17 yaş grubunda toplam 15.025.000 çocuğun 890.000'i istihdam edilmiş olup istihdam oranı %5,9'dur. Bunların 601.000'i erkek, 289.000'i kız ve istihdam oranları sırasıyla %7,8 ve 3,9'dur. Hem kızlarda, hem erkeklerde 15-17 yaş grubunda ve kentlerde erkeklerde, kırsal alanda ise kızlarda istihdamın daha yoğun olduğu dikkat çekmektedir. 2012 yılına gelindiğinde ise çocuk istihdamı 3.000 artmasına rağmen istihdam oranında bir değişiklik olmamış (%5,9) ancak istihdam kırsal alanda artmıştır. 2012 yılında da erkeklerin payı çoğunlukta olup 614.000 erkek, 279.000 kız çalışmaktadır.

2006 yılında ekonomik işlerde çalışan 890.000 çocuğun 272.000'i okula devam eden, 618.000'i okula devam etmeyen çocuklardan oluşurken; 2012 yılında 893.000 çocuğun 445.000'i okula devam eden 448.000'i okula devam etmeyen çocuklardan oluşmaktadır. 2006 yılında ev işlerinde faaliyette bulunan çocuk sayısı 6.540.000 iken, 2012 yılında 7.503.000'e yükselmiştir. Çocuk istihdamı sektörlere göre incelendiğinde çoğunun tarım sektöründe çalıştığı görülmektedir. 2006 yılında tarım sektöründe 326.000, sanayi sektöründe 275.000, hizmet sektöründe 289.000 çocuk istihdam edilirken; 2012 yılında tarım sektöründe 399.000, sanayi sektöründe 217.000 ve hizmet sektöründe 277.000 çocuk istihdam edilmiştir. Çalışan çocukların çoğunu ücretli veya yevmiyeli olarak çalışanlar oluşturmaktadır. 2006 yılında 505.000 çocuk ücretli ve yeymiyeli, 24.000 çocuk kendi hesabına, 362.000 ücretsiz aile işçisi olarak çalışırken, 2012 yılında 470.000 çocuk ücretli ve yeymiyeli, 10.000 çocuk kendi hesabına, 413.000 ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır.

[207] TÜSİAD, Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik, Yayın No: TÜSİAD-T/2002/12-354, İstanbul, Aralık 2002, s. 107.

Türkiye 2012 verilerine göre 2006 yılından bu yana çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin en yaygın olduğu ücretsiz aile işçisi çocuk işçilerin, toplam çocuk işçiler içerisindeki oranı % 41'den % 46'ya yükselmiştir. Yine aynı kapsamda değerlendirilen tarım sektöründe çalışan çocukların sayısı da 73 bin kişi artış göstererek 326 binden 399 bine, toplam çocuk işçilere oran ise % 37'den % 45'e ulaşmıştır. Tarımda çalışan çocuklar açısından asıl acı olanı ise tarımdaki istihdam artışının % 66'ının ve ücretsiz aile işçilerindeki artışın % 90'ının 6-14 yaş arası çocuklar olmasıdır. Toplamda da çocuk işçiliğinin artmasına neden olan 6-14 yaş çocuk işçilerin sayısındaki artıştır. Ayrıca 30 Mart 2012 tarihinde kabul edilen ve toplumda 4+4+4 yasası olarak bilinen "İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"la mecburi ilköğretim çağı 6-13 yaş grubundaki çocukları kapsamakta ve bu çağ çocuğun 5 yaşını bitirdiği yılın eylül ayı sonunda başlayarak 13 yaşını bitirip 14 yaşına girdiği yılın öğretim yılı sonunda bitmektedir. Bu yasa ile ortaokulun bitiş yaşı aynı zamanda çocuk işçiliğin yaygınlaşma yaşını fiilen 13'e düşürmüştür.

Tablo 23 : Çocuk İstihdamı (2006-2012; Bin)

Yaş Grubu	Kurumsal Olmayan Nüfus		İstihdam Edilenler		İstihdam Oranı (%)	
TÜRKİYE						
	2006	**2012**	**2006**	**2012**	**2006**	**2012**
6-17	15.025	15.247	890	893	5,9	5,9
6- 14	11.378	11.386	285	292	2,5	2,6
15-17	3.647	3.861	605	601	16,6	15,6
ERKEK						
6-17	7.677	7.775	601	614	7,8	7,9
6- 14	5.809	5.794	190	185	3,3	3,2
15-17	1.868	1.981	411	430	22,0	21,7
KADIN						
6-17	7.349	7.472	289	279	3,9	3,7
6- 14	5.569	5.592	95	108	1,7	1,9
15-17	1.780	1.880	194	171	10,9	9,1

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (11.03.2014).

3.3.9. Kamu İstihdamı

Toplam ücretli istihdamın içinde kamuda istihdam önemli bir yer tutmaktadır. Kamu istihdamı, kamu hizmetlerini görmek üzere, bir kamu kurum ve kuruluşunda belli bir ücretle, belirlenmiş bir kadro ya da pozisyonda çalıştırılan kişilerin toplamıdır. Türkiye'de kamuda istihdam 657 sayılı yasanın 4. maddesi gereğince memur, sözleşmeli, geçici personel ve işçilerden oluşmaktadır. Yıllar içinde kamu istihdamı içinde sözleşmelilerin oranı artarken, işçilerin oranı büyük ölçüde azalmıştır.[208]

Türkiye'de 2000 yılında istihdam edilen 21.581.000 kişinin 3.109.000'ini (%14,4) kamu çalışanları oluştururken, 2013 yılına gelindiğinde kamuda çalışan personel sayısı 210.584 kişi artmış ve istihdam edilen 25.523.000 kişinin 3.319.584'ini (%13) kamuda çalışanlar oluşturmuştur. Görüldüğü üzere kamu personeli sayısı 2013 yılında kamu çalışanlarının 2.719.967'i kadrolu personel, 105.284'ü sözleşmeli personel, 343.932'i sürekli işçi, 30.010'u geçici işçidir.[209] Yıllar itibariyle bakıldığında, Türkiye'de kamu istihdamın ağırlıklı şekilde memurlardan oluştuğu ve memur sayısının düzenli olarak arttığı gözlenmekle beraber istihdamdaki payının azalması dikkat çekicidir.

Kamuoyundaki genel kanının aksine Türkiye'de kamu istihdamı gelişmiş ülkeler ve geçiş ekonomiler bir yana birçok gelişmekte olan ülkenin de gerisinde kalmaktadır. Personel sayısına dayalı uluslararası bir karşılaştırmada, Türkiye'nin yerel yönetimler ve KİT'ler dahil edildiğinde, toplam kamu istihdam oranının gelişmekte olan ülkeler ortalamasının dahi altında kaldığı gözlenmektedir. Toplam kamu istihdamının 2013 yılı toplam nüfusa oranı açısından ise, Türkiye %4,3 ile 5,7 olan gelişmekte olan ülkeler ortalamasının epey altındadır.[210]

---

[208] Erdoğdu, a.g.m., s.153.

[209] Hanehalkı İşgücü İstatistikleri Kasım 2013, (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16004 (12.03.2014)

[210] TÜSİAD, Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Kamu Sektörü Göstergeleri, Yayın No: TÜSİAD-T/2003/12-370, İstanbul, Aralık 2003, s. 39.

3.3.10. Engelli İstihdamı

Engellilik konusunda değişik kaynaklarda çoğunlukla da aynı anlama gelecek şekilde farklı kavramlar kullanılmaktadır. Bunlar arasında en sık rastlanılanları ise "bozukluk", "engelli", "özürlü" ve "sakat" kavramlarıdır. Bu kavramlar üzerinde henüz bir anlaşma sağlanamamıştır ve tek bir anlam için farklı durumlarda farklı kavramların kullanıldığı görülmektedir.

Engellilik her zaman ve her yerde geçerli ölçülerle tanımını yapılamayan bir kavram olduğundan literatürde çok değişik tanımları mevcuttur.[211] "Birleşmiş Milletler'e göre özürlü insan; normal bir kişinin kişisel ya da sosyal yaşantısında kendi kendine yapması gereken işleri, bedensel veya ruhsal kabiliyetlerindeki kalıtımsal ya da sonradan olma herhangi bir noksanlık sonucu yapamayan kişidir. olarak tanımlamıştır."[212] 5378 sayılı Özürlüler Kanunu'nda özürlü, doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duyusal ve sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeniyle toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılama güçlükleri olan ve korunma, bakım, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyaç duyan kişidir.

Ülkemizde engellilerin çalışma yaşamına katılımları ile ilgili düzenlemeler 5378 sayılı Özürlüler Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer almaktadır. Özürlüler Kanunu'nun 13. maddesine göre özürlülerin yetenekleri doğrultusunda yapabilecekleri bir işte eğitilmesi, meslek kazandırılması, verimli kılınarak ekonomik ve sosyal refahının sağlanması amacıyla meslekî rehabilitasyon hizmetlerinden yararlanmasının sağlanması esastır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30. Maddesi gereğince işverenler, meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç özürlü, kamu işyerlerinde ise yüzde dört özürlü çalıştırmakla yükümlü olup aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla

[211] Mustafa Öztürk, **Türkiye'de Engelli Gerçeği**, MÜSİAD Cep Kitapları 30, Ajansvısta Matbaacılık, İstanbul, 2011, s. 17.
[212] Serdar Orhan, **Türkiye'de Özürlü Dostu İstihdam Politikaları (Durum Analizi ve Öneriler),** T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No:35, Ankara 2013, s. 47.

yükümlü olduğu işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanmaktadır. Ayrıca kanunun 101. Maddesi de 30. maddesindeki hükümlere aykırı olarak özürlü ve eski hükümlü çalıştırmayan işveren veya işveren vekiline çalıştırmadığı her özürlü ve eski hükümlü ve çalıştırmadığı her ay için binyediyüz Türk Lirası idari para cezası verilmesini ve kamu kuruluşlarının da bu para cezasından hiçbir şekilde muaf tutulamayacağını hüküm altına almıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 53.maddesi de kurum ve kuruluşların bu Kanuna göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda % 3 oranında engelli çalıştırmak yükümlülüğünü getirmiştir.

Özürlü çalışanların işgücü piyasasına girmeleri önünde çeşitli engeller mevcut olup Dünya Sağlık Örgütü'nün 2011 tarihli Dünya Özürlüler Raporunda sözü edilen engeller "Erişim Güçlüğü" başlığı altında toplanmıştır. Raporda örgün ve mesleki eğitim ile gerekli finansal kaynaklara erişim konusundaki dezavantajlar, özürlülerin işgücü piyasasına dahil olmaları önündeki belli başlı 'çevresel engeller' olarak nitelendirilmiştir. Özürlü nüfusun bir bütün olarak yaşadığı olumsuzluklar, cinsiyete göre farklılık göstermekte, özürlü kadınların özürlü erkeklere kıyasla daha olumsuz tutumlarla karşılaştığı ve özürlü kadın çalışanların özürlü erkek çalışanlara kıyasla daha fazla işsiz kaldığı dikkat çekmektedir.[213] Engellilerin iş hayatına katılımlarını artırmak için hangi koşullarda ve alanlarda çalışması gerektiği sürekli tartışma konusu olmuş ve bu konuda ileri sürülen yöntemler yedi başlık altında toplanmıştır. Bunlar kota sistemi, korumalı işyerleri yöntemi, kişisel çalışma yöntemi, işverenlerin zorunlu olmadan engelli istihdamı, evde çalışma yöntemi, kooperatif çalışma yöntemi ile sadece engellilerin çalıştırıldığı seçilmiş işlerde istihdam olup, ülkemizde bu yöntemlerin tamamından yararlanılmakla birlikte kota yöntemi daha çok tercih edilmektedir.[214]

Dünyada genel olarak engelli istihdamına ilişkin veri setlerinde sorunlar mevcut olup henüz çoğu ülkede özürlü istihdamı konusunda sistematik bir veri dizini mevcut değildir. ILO'nun 2003 tarihli taramasına göre 111 ülkenin 16'sında özürlü istihdamına ilişkin herhangi bir veri bulunamamıştır. Özürlü istihdamına ilişkin

[213] İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi Özet Rapor, Aralık 2011, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, s.14.

[214] Yusuf Genç, Güldane Çat,"Engellilerin İstihdamı ve Sosyal İçerme İlişkisi", **Akademik İncelemeler Dergisi,** Cilt 8, Sayı 1, 2013, s. 376.

sistematik ve sürekliliği bulunan bir veri setine sahip olmak, ülkelerin gelişmişlik göstergelerinden biridir.[215] Türkiye'de konu ile ilgili en son kapsamlı çalışma Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı ile Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü'nün müştereken yaptıkları ile "2002 Türkiye Özürlüler Araştırması"dır. Araştırma sonucuna göre Türkiye'de engelli nüfusun toplam nüfus içindeki oranı yüzde 12.29'dur. Ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ile zihinsel engellilerin oranı yüzde 2.58 iken süreğen hastalığı olanların oranı yüzde 9.70'dir. 2002 yılından sonra engellilere yönelik veriler güncellenememiş olup 2012 yılı itibariyle nüfusu 74 milyon olan Türkiye'de tahminen 9 milyon engelli birey bulunmaktadır.[216]

Tablo 24 : Özrün Türüne Göre Özürlü Nüfus Oranı

A. Toplam B. Erkek C. Kadın

Türkiye	Toplam özürlü nüfus			Ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel özürlü nüfus			Süreğen hastalığa sahip olan nüfus		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
	12,29	11,10	13,45	2,58	3,05	2,12	9,70	8,05	11,33
Yaş Grubu									
0-9	4,15	4,69	3,56	1,54	1,70	1,37	2,60	2,98	2,20
10-19	4,63	4,98	4,28	1,96	2,26	1,65	2,67	2,72	2,63
20-29	7,30	7,59	7,04	2,50	3,34	1,74	4,80	4,24	5,30
30-39	11,44	10,43	12,42	2,56	3,18	1,95	8,89	7,26	10,46
40-49	18,07	15,15	21,08	2,65	3,29	1,99	15,43	11,86	19,09
50-59	27,67	22,56	32,67	3,23	3,73	2,74	24,44	18,83	29,94
60-69	36,96	31,60	42,02	5,14	5,65	4,65	31,82	25,95	37,37
70+	43,99	39,77	47,77	7,89	8,45	7,38	36,10	31,32	40,39
Bilinmeyen	11,68	6,30	14,17	0,34	0,53	0,25	11,33	5,77	14,09
Yerleşim Yeri									
Kent	12,70	11,38	13,99	2,20	2,60	1,81	10,49	8,78	12,18
Kır	11,67	10,69	12,63	3,16	3,74	2,59	8,50	6,95	10,04

Kaynak: Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, "2002 Türkiye Özürlüler Araştırması", Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, Eylül 2009, s.21.

[215] İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi Özet Rapor, Aralık 2011, s.17.
[216] Genç ve Çat, a.g.m., s. 368.

Ülkemizde özürlülerin eğitim durumları onların istihdamını engelleyen en büyük nedenlerden birisini oluşturmaktadır. Özürlülerin %42,3'ü (eğitimsiz/ okuryazar değil) temel eğitimin dahi dışında yer almıştır. Bu oran genel nüfustaki okuryazar olmama durumunun hemen hemen üç katı olarak gerçekleşmiştir. Özürlülerin ancak %34,5'i (ilkokul/ilköğretim) ilköğretim kurumlarını tamamlayabilmişlerdir. Bu oranının üzerine diğer eğitim kurumlarında eğitim gören özürlüleri de eklediğimizde %48,7 olmaktadır. Bu da demek oluyor ki; 2002 yılı verilerine göre özürlülerin %51,3'ü eğitim imkânlarından yararlanamamıştır.[217]

Ülkemizde özürlülerin işgücü piyasasındaki durumu incelendiğinde %78,29'nun işgücüne dahil olmadığını görmekteyiz. Özürlülerin işgücüne katılma oranı ise %21,71'dir. Kadınlar açısında baktığımızda bu olumsuz tablo daha anlamlı hale gelmektedir. Kadın özürlülerin işgücüne katılma oranı %6,71 olarak gerçekleşirken, kadınların %93,29'u işgücüne dahil olamamıştır.

Tablo 25 : İşgücü Durumuna Göre Engelli Nüfus

	İşgücüne katılma oranı (%)	İşsizlik oranı (%)	İşgücüne dahil olmayan nüfus oranı (%)
Türkiye	21,71	15,46	78,29
Kent	25,61	17,43	74,39
Kır	17,76	12,58	82,24
Erkek	32,22	14,57	67,78
Kadın	6,71	21,54	93,29

Kaynak: Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, "2002 Türkiye Özürlüler Araştırması", Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, Eylül 2009, s. 15.

Ülkemizde engellilerle ilgili resmi düzeyde yapılan en son çalışma 2010 yılında yapılan "Özürlülerin Sorun ve Beklentileri Araştırması"dır. Ancak bu araştırmada, ülke genelinde özürlü bireylerin sayısı ya da nitelikleri yer almamış, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından oluşturulan Ulusal Özürlüler Veri Tabanına kayıtlı bulunan özürlü bireylerin günlük yaşam içindeki sorun ve beklentilerinin tespit edilmesi amaç edinmiştir. Çalışma, Türkiye Cumhuriyeti sınırları dâhilindeki hanelerde yaşayan ve sağlık raporunda en az %20 özür oranına sahip olduğu bildirilen 280.114 özürlü fert ile sınırlı tutulmuştur. Bunların %58,6'sı erkek, %41,4'ü kadın olup yerleşim yerine göre %62,4'ü kentte, %37,6'sı kırda

[217] Orhan, a.g.m., s. 80.

yaşamaktadır. Kayıtlı olan özürlü bireylerin en son bitirilen okula göre eğitim durumu yüzdeleri incelendiğinde; erkeklerde eğitim durumu seviyelerinin, kadınlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Kayıtlı olan özürlülerin çalışma durumu incelendiğinde, referans döneminde çalışanların oranı % 14,3'tür. Yerleşim yerine göre ise, kentte ikamet edenler içinde çalışanların oranı kırda ikamet edenlere göre daha yüksek olup, kentte ikamet edenlerin % 16,3'ü, kırda ise % 11,2'si çalışmaktadır. Toplam çalışanların % 77,4'ü ücretli, maaşlı veya yevmiyeli, % 15'i işveren veya kendi hesabına, % 7,6'sı ücretsiz aile işçisidir. Çalışmama veya iş aramama nedenlerine bakıldığında; kayıtlı özürlülerin % 51,4'ü çalışamayacak durumda ağır özürlü, % 29,2'si emekli, öğrenci, ev işleri ile meşgul veya yaşlı oldukundan çalışamadığını belirtmiştir. % 16,6'sı özrü nedeniyle kendisine iş verilemeyeceğini düşünmektedir. % 3,3'ü ailesinin çalışmasına izin vermediğini belirtmiştir. Kayıtlı olan özürlü bireylerin % 38,4'ü sosyal yardımlardan düzenli olarak yararlanmaktadır. Sosyal yardımlardan yararlananlar içinde; % 27'si özürlü aylığından, % 11,2'si Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün ayni ve nakdi yardımlarından, % 6,3'ü Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumunun ayni ve nakdi yardımlarından düzenli olarak yararlandıklarını belirtmiştir. [218]

Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen engelli memurlara ilişkin genel dağılıma bakıldığında ise mevcut memur sayısı 1.950.795 olup, engelli kontenjanı 58.749, çalışan engelli memur sayısı 32.877, açık engelli kontenjanı 25.872'dir. Emniyet Genel Müdürlüğünde engelli kontenjan oranı emniyet hizmetleri sınıfındaki kadrolar hariç tutulmak üzere %5 olarak uygulanmakta olup, TBMM Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, MİT Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ile Mahalli İdareler kadro ve pozisyonları bu sayılara dâhil edilmemiştir.[219]

[218] Özürlülerin Sorunları ve Beklentileri Araştırması 2010, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, s. 11-15.
[219] (Çevrimiçi) www.dpb.gov.tr.(20.03.2014)

3.4. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİĞİN YAPISI

İşsizlik, Türkiye'de oldukça karmaşık ve belirsiz olup sorunun temelinde işsizliğin nitelik değiştirerek bir istihdam sorununa dönüşmesi yatmaktadır.[220]

Cumhuriyetin kuruluşundan 1970'li yılların ortalarına kadar ülkemizde işsizlik oldukça düşük oranlarda seyretmiş ve genel bir sorun haline gelmemiştir. Bunun sebebi, Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ülkemizde sanayi işletmeleri ve çalışan sayısının sınırlı olması, çalışanların büyük bir kısmının da tarımda istihdam edilmesidir. İşsizliğin önemli bir sorun olarak Türkiye'nin gündeminde yerini alması, ithal ikameci dönemden sonraki döneme rastlamaktadır. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında istihdam ve işsizlikle ilgili bir takım hedefler belirlenmiş ancak istenilen sonuçlar alınamamıştır. 1980'lerin ve daha sonra da 1990'ların başında gerçekleşen kısmi bir azalma dışında, işsizlik oranı 1960'lardan bu yana sürekli olarak artış göstermektedir. Ülkenin istihdam yaratma potansiyelindeki sınırlılık göz önünde bulundurulduğunda, nüfusun ve işgücünün artış hızı, işsizlikteki artışın tek kaynağı olarak görülemez. Türkiye ekonomisinin yüksek bir büyüme performansına sahip olması, beraberinde yüksek bir istihdam yaratma kapasitesini getirememiştir.[221]

TÜİK'in açıkladığı işsizlik oranlarının gerçek durumu ne ölçüde yansıttığı sürekli bir tartışma konusu olmuştur. Bu sorunun ana nedeni, işgücüne dâhil olmayan nüfusun yüksek olması ve yükselme eğilimini sürdürmesi, önemli bir kısmını ise iş aramayıp iş başı yapmaya hazır olanların oluşturmasıdır. ILO ve Eurostat'nın tanımlarını kullanan TÜİK'e göre birinin işsiz sayılması için, son 3 ay içinde iş arama kanallarından en az birinin kullanılmış olması gerekmekte ve TÜİK uzun süre iş arayıp bulamayan ve bu sebeple umudunu yitirip iş aramaktan vazgeçenleri işsiz olarak kabul etmemektedir. İşgücüne dâhil olmayan nüfus içinde iş aramayan, bu

[220] İşsizlik Kavramsal Yaklaşım ve Türkiye Boyutları, s. 11.
(Çevrimiçi) http://sosyalpolitikainfo.files.wordpress.com/2010/06/issizlik.pdf (21.03.2014)
[221] Levent Şahin, "Türkiye İşgücü Piyasasının Yapısal Özellikleri ve İşsizlik Sorunu", s.562.
Çevrimiçi) http://www.arastirmax.com/system/files/dergiler/51602/makaleler/53/1/arastirmax-turkiye-isgucu-piyasasinin-yapisal-ozellikleri-issizlik-sorunu.pdf (23.03.2014)

nedenle işsiz sayılmayan, ancak iş başı yapmaya hazır olanların sayısındaki hızlı ve yüksek artış işsizlik rakamlarının güvenilirliğini düşürmektedir.[222]

İşsizlik bütün dünyanın ve hatta gelişmiş ekonomilerin sorunu olmaya devam etmekte, özellikle kriz dönemlerinde daha da artmaktadır. Gelişmiş ekonomilerde büyümenin istenilen seviyelerde olmaması nedeniyle yeterli istihdam yaratılamaması, yüksek oranlı genç işsizliği ve yetenek kaybı, birçok ülkenin temel sorunlarından biridir. 2012 yılında işsizlik oranı dünyada %6, OECD genelinde yüzde 8, ABD'de yüzde 8,1 ve Avro Bölgesinde yüzde 11,4 olarak gerçekleşmiştir. 2013 yılında öngörülen zayıf ekonomik aktivite nedeniyle işsizlik oranlarında küresel düzeyde belirgin bir iyileşme beklenmemektedir.[223] OECD genelinde yaklaşık 48 milyon olan işsiz sayısı dünya genelinde 200 milyon civarındadır. OECD ülkelerindeki işsizlerin 16 milyonu, dünya genelindeki işsizlerin ise yaklaşık 30 milyonu kriz döneminde işsiz kalmıştır. Birçok ülkede, hükümetler için öncelikli konular; istihdam, işsizliğin azaltılması ve kapsayıcı ekonomik büyümedir. İşsizliğin yüksek oranlarda yapısallaştığı bu ülkelerde, işe yeniden döndürme maliyetleri sürekli yükseldiği gibi, uzun süreli işsizlik nedeniyle beşeri sermaye kayıplarının yaşanma olasılığının da arttığı görülmektedir.[224]

Yüksek işsizlik oranına sahip ülkeler arasında ilk sıralarda yer alan Türkiye'nin işsizlik rakamlarına bakıldığında 2000-2013 yılları arasında işsizlik hem oran hem sayı olarak artış göstermiştir. Emeklilik yaşının yükselmesi, ekonomik krize bağlı olarak ekonominin küçülmesi, izlenen iktisadi ve sosyal politikalar neticesinde tarımdaki istihdamın azalması işsizlik oranlarının yükselmesine sebep olmuştur. 2000 yılında işsizlik oranı % 6,5, işsiz erkek sayısı 1.111.000, işsiz kadın sayısı 387.000 olup toplamda işsiz sayısı 1.497.000 iken; 2013 yılına gelindiğinde işsizlik oranı %9,7'ye, işsiz erkek sayısı 1.714.000'e, işsiz kadın sayısı 1.033.000'e ve toplamda işsiz sayısı 2.747.000'e yükselmiştir. Özellikle 2001 ve 2008 ekonomik krizlerinden sonra işsizliğin arttığı ve işsiz sayısına 2001 yılında 907.000, 2008

[222] Nergis Mütevellioğlu, Mehmet Zanbak, Mehmet Mert, "İşsizlik, Üniversiteli Gençlik ve Gelecek: Bir Alan Araştırmasının Bulguları", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 11, Sayı 1, 2010, s. 211.
[223] 2014 Yılı Programı, Kalkınma Bakanlığı, s.3.
[224] İŞKUR, Türkiye İşgücü Piyasası Analizi (2013- 1. Dönem), s. 5.

krizinin etkisinin hissedildiği 2009 yılında ise 860.000 kişinin eklendiği dikkat çekmektedir. Türkiye'de işsizlik esas olarak tarım dışı bir olgu olup 2000 yılında tarım dışı işsizlik oranının %9,3, 2013 yılında ise %12 olması bu olguyu desteklemektedir. Tarım dışı işsizlik oranının yüksek olması, işsizliğin kentsel özellikler göstermesine sebep olmaktadır. Kentlerde işsizlik kırsal alanlara göre oldukça fazladır; 2013 yılında kentlerde işsizlik oranı % 11,5 iken kırsal alanda %6,1'dir.

Türkiye açısından işsizlik sorunu oransallığın ötesinde sayısal olarak çok daha dikkat çekici boyutlardadır. Sayısal olarak değerlendirildiğinde sorunun tahmin edildiğinden çok daha ciddi, çözüm üretebilmenin de çok daha zor olduğu anlaşılmaktadır. İşsizlik rakamlarının gerçeği yansıtmadığı aslında Türkiye'deki işsizlerin hesaplanandan çok daha fazla sayıda olduğu tartışmaları göz ardı edildiğinde bile, 2012 yılı işsiz sayıları AB ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye'deki işsizlerin sayısı (2.518.000), Polonya hariç (2.047.000) AB'ne yeni katılmış on bir ülkedeki (Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Romanya, Bulgaristan) işsizlerin neredeyse toplamı (2.819.000) kadardır. AB verilerine göre Türkiye; İspanya, Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya'dan sonra en çok işsize sahip Avrupa ülkesidir. Bununla birlikte Almanya'daki işsizlerin arasında çok sayıda Türkiye'den gitmiş Türk göçmenlerin de bulunduğunu varsayacak olursak sorun çok daha ciddi boyutlara ulaşmaktadır.[225]

3.4.1. Cinsiyete ve Yaşa Göre İşsizlik

Türkiye'de işsizlik yaş grupları itibariyle incelendiğinde işsizliğin genelde hem erkek hem kadınlarda yaş grupları büyüdükçe azaldığı görülmektedir. 15-24 yaş grubu, işgücü piyasasına giriş dönemi deneyimlerini yansıtmaktadır. 25-34 yaş grubu meslekte ilk deneyler, 35-54 yaş grubu meslekte olgunluk dönemi ve 55+ yaş grubu ise meslekte son deneyimler dönemi olarak adlandırılabilir. Türkiye'de en yüksek

[225] Sapancalı, a.g.m. s. 13.

işsizlik oranının 15-19 ve 20-24 yaş gruplarında görülmesi, işsizlik riskinin işgücü piyasasına yeni girenler için en yüksek düzeyde olduğu görüşünü doğrulamaktadır.[226]

Cinsiyet açısından değerlendirildiğinde işsizlik genel olarak kadın işgücü arasında daha yüksek oranlarda yaşanırken, özellikle kriz döneminde bu olgu daha belirgin bir nitelik kazanmaktadır. İşsiz kadın nüfusunun işsiz erkek nüfusundan sayısal olarak az olması ise kadınların işgücüne katılım oranının düşüklüğü ile açıklanabilir. 2001 ve 2008 krizlerinden mesleki yaşamlarının son dönemlerinde olanlar hariç herkes etkilenmiş ve işsiz sayısı bariz bir biçimde artmıştır. İşsizler içindeki paylarında meydana gelen büyük artıştan da görülebileceği gibi, krizden en ağır biçimde etkilenenler orta dönemde olanlar, yani 35-54 yaş grubu ile 25-34 yaş grubu olmuştur. 2000 yılında işsizlerin neredeyse %75'i 35 yaşın altında iken, 2000-2013 yılları arasında hem işgücünün hem de işsizlerin yaş ortalamaları yükselmiştir. Bu durumun, nüfusun yaş bileşiminde meydana gelen değişimle ve eğitim süresinin uzatılmasıyla ilişkisi vardır. İşsizlik oranının yaşla birlikte düşmesinin kadınlar arasında daha belirgin olmasının temel nedeni ise erkeklerin işgücünden kadınlara göre daha geç yaşlarda ayrılmalarıdır.[227] 55 ve üzeri yaş grubunda hem işsizlik hem de işgücüne katılım çok düşük düzeydedir ve 1992'de emekli olmak için en düşük yaş sınırını kaldıran sosyal güvenlik yasası bu durumda etkili olmuştur.

[226] Tansel, a.g.e. s.100.
[227] İhsan Tunalı, **İstihdam Durum Raporu, Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması,** Türkiye İş Kurumu, s. 61, (Çevrimiçi) http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/12671/%C4%B0%C5%9EKUR_T%C3%BCrkiye_%C4%B0stihdam_Durum_Raporu.pdf (30.03.2014)

Tablo 26 : Yaş grubuna ve yıllara göre işsizler (Bin; 15+ yaş)

	ERKEK						KADIN					
	15-19	**20-24**	**25-34**	**35-54**	**55+**	**Toplam**	**15-19**	**20-24**	**25-34**	**35-54**	**55+**	**Toplam**
2013	179	326	536	574	99	**1.714**	88	263	378	288	15	**1.033**
2012	163	311	513	563	85	**1.635**	71	230	345	226	11	**883**
2011	179	326	547	588	89	**1.730**	80	247	321	229	9	**885**
2010	219	385	664	719	101	**2.088**	95	263	347	246	7	**959**
2009	286	460	825	820	100	**2.491**	115	265	359	234	7	**979**
2008	236	348	618	603	73	**1.877**	94	220	256	159	6	**734**
2007	232	339	556	532	58	**1.716**	93	208	227	128	5	**660**
2006	192	339	552	530	58	**1.671**	93	208	231	121	4	**658**
2005	209	369	577	538	53	**1.746**	90	214	223	113	3	**642**
2004	199	406	596	511	50	**1.762**	88	227	205	100	3	**622**
2003	218	438	622	501	51	**1.830**	104	216	225	112	6	**663**
2002	229	434	576	537	51	**1.826**	110	207	209	104	7	**638**
2001	216	382	455	395	37	**1.485**	101	164	143	71	3	**482**
2000	170	319	328	260	34	**1.111**	77	139	112	58	2	**387**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (01.04.2014).

3.4.2. Eğitim Durumuna ve Kent/Kır Ayrımına Göre İşsizlik

Eğitim düzeyi ile istihdam edilebilirlik arasında güçlü bir ilişki olduğu tartışmasız kabul edilen bir gerçeklik olup eğitim bireylerin teknik ve sosyal donanımlarını destekleyen ve iş bulma fırsatlarını güçlendiren önemli bir değişkendir. Türkiye'de özellikle kentsel işsizlik verileri bu varsayımı açık biçimde desteklemekle birlikte genele bakıldığında eğitim seviyesi arttıkça işgücüne katılma oranlarında artış meydana geldiği ve buna paralel olarak işsizlik oranlarında yükselme olduğu göze çarpmaktadır. Orta düzey eğitimli kesimde işsizlik, yüksek eğitimli ve düşük eğitimli kesime göre daha yüksek görünmektedir. Ancak lise ve dengi meslek eğitimi almış fertlerin işsizler arasında daha büyük bir payının olması üzerinde düşünülmesi gereken bir sonuç olup bunun nedeninin eğitim sisteminde aranması gerekmektedir. Ülkemizde işsizliğin nedenlerinden biri eğitim-istihdam ilişkisinin kurulamamış olması ve eğitim sisteminin emek piyasasının beklenti ve ihtiyaçlarını dikkate almadan planlanmasıdır. Kapitalizmin yapısında genel olarak artan rekabetle birlikte daha nitelikli emek gücüne ihtiyaç olmakla birlikte Türkiye'de halen eğitim düzeyi düşük nüfusun istihdamının toplam istihdamın neredeyse yarısını oluşturduğu düşünüldüğünde vasıflı emeğin yedek işgücü ordusunun önemli bir bileşeni haline geldiğini söylemek mümkün olmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde, özellikle asgari ücretin göreli olarak yüksek ve istihdamı koruyucu kurumsal düzenlemelerin yoğun olduğu ekonomilerde, düşük eğitimli işgücünün maliyeti yüksek olduğundan bu grupta işsizlik artmaktadır. Lise eğitimi, ülkemizde kişiye bir vasıf kazandırmamaktadır. Ancak lise mezunlarının hâlâ lise öncesi eğitimlilerden sayıca daha az olmaları nedeniyle, bu grubun iş beklentileri görece vasıflı işlere ve yüksek ücretlere yönelik olmaktadır. Diğer bir ifade ile ortalama lise mezununun rezervasyon ücreti (çalışmak için kabullenebilecekleri asgari ücret) piyasa denge ücretinden daha yüksek olduğundan, lise mezunları için işgücü talebi ile işgücü arzı uyuşmamakta ve ortaya yüksek bir işsizlik oranı çıkmaktadır. Aynı şekilde, bir okul bitirmemiş olanlar, ilkokul, ilköğretim ve ortaokul mezunlarından oluşan lise öncesi eğitimlilerin işsizlik oranının lise mezunlarına göre daha düşük olması, bu grubun vasıfsız olması nedeniyle düşük ücretli ve vasıfsız işlerde istihdam edilmeleri ile açıklanabilir. Ancak, işsizler içinde yüksek eğitimlilerin payının hala yüksek olması, ülkemizdeki ekonomik yapılanmanın yüksek eğitimlilerin vasıflarına uygun yeterli iş olanakları yaratamadığını da göstermektedir. Meslek lisesi genel liseden farklı olarak mezunlarının bir meslek edinmelerine yönelik olarak eğitim verdiğinden, bu grupta işsizlik oranının düşük olması beklenirken Türkiye'de özellikle kadınlarda hem kentlerde, hem kırsal alanda bunun tersi yaşanmaktadır. Bunun bir sebebi, meslek liselerinin, mezunlarına ilgili meslek kollarında istihdam edilmeye yönelik yeterli formasyon kazandırmaktan giderek daha uzak kalması olabilir. Din eğitimi veren lise dengi okul mezunları (İmam Hatip mezunları) meslek liselerinin içinde değerlendirilmektedir. Bu grubu, HİA'larda ayırmak, dolayısıyla ayrı bir işsizlik oranı hesaplamak mümkün değildir. Öte yandan 2012-2013 yılı Milli Eğitim istatistiklerine bakıldığında, toplam 6.078 mesleki ve teknik okulun 5.061'i meslek lisesi, 708 adedi ise din eğitimi veren imam hatip lisesi- anadolu imam hatip lisesidir. İncelenen dönemde teknik bir mesleğe sahip olmayan imam hatip mezunlarının meslek lisesi mezunları içindeki payının artmış olması bu grupta işsizlik oranının göreli olarak artmasına katkıda bulunmuş olabilir.[228] 2013 yıllık verilerine göre işsizlik oranları lise mezunlarına kadar yükselmekte ancak mesleki ve teknik

[228] TÜSİAD, **Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik,** Yayın No: TÜSİAD-T/2002/12-354, İstanbul, Aralık 2002, s. 208-209.

liselerde biraz düşmektedir. Okuryazar olmayanlarda işsizlik oranı yüzde 4,9 iken bu oran ilkokulda %7,5'e, ortaokul ve dengi meslek okulda % 9,1'e, ilköğretim mezunlarında 14,8'e, genel lisede %12'ye yükselmekte; lise dengi meslek okulda %10,5'e, yüksekokul ve fakülte mezunlarında ise %10,3'e ulaşmaktadır. Okuma yazma bilmeyenlerdeki düşük işsizliğin en önemli nedeni bu grubun işgücüne katılma oranındaki düşüklüğüdür.

Eğitim durumuna göre işsizlik rakamlarına kadın-erkek açısından bakıldığında birbirinden farklı iki durumla karşılaşılmaktadır: erkeklerde eğitim yükselirken işsizlik azalmakta ve eğitim azaldıkça işsizlik artmaktayken, kadınlarda tam tersi bir durum yaşanmaktadır. Türkiye genelinde işgücü içindeki paylarına göre normal ya da meslek lisesi mezunu kadınların işsizlik riski daha yüksek iken, üniversite mezunu kadınlarda bu risk azalmaktadır. Ancak durum kent/kır olarak incelendiğinde farklılık arz etmekte; kırsal alanda eğitim düzeyi yükseldikçe işsizlik riskinin arttığı dikkat çekmektedir. Kentlerde kadınların eğitim seviyesi ile işsizlik oranının doğru orantılı olmasının nedeni, kadınların ücretsiz aile işçiliği, gündelikçilik, çocuk bakıcılığı gibi enformel işlerde yoğun olarak istihdam edilmeleridir. İstihdamın önemli bir bölümünün eğitim düzeyi düşük işgücünden oluşması ülkenin gelişmişliği ve üretim yapısı açısından olumsuz bir gösterge olup özellikle kırsal alanda eğitim düzeyi arttıkça, işsizlik oranının artması da Türk işgücü piyasasının yapısal zayıflığıdır.[229] 2013 yılında kırsal alanda okuma yazma bilmeyenlerde işsizlik oranı %0,8, ilkokul mezunlarında %2,3 iken; lise dengi meslek okul mezunlarında %18,5, yüksek okul veya fakülte mezunlarında %20,7'dir. Kentlerde ise okuma yazma bilmeyen kadınlarda işsizlik oranı %8,3 iken yüksek okul veya fakülte mezunlarında %14,5 olmuştur. Erkekler açısından bakıldığında ise, okuma yazma bilmeyenlerde ve lise altı eğitimlilerde işsizlik oranları genel işsizlik oranlarından yüksektir. Lise mezunlarıyla birlikte eğitim seviyesi yükseldikçe erkeklerin işsizlik oranları genel işsizlik oranlarına göre düşük bir seyir izlemektedir. Kent/kır ayrımına göre değerlendirildiğinde kentlerde erkekler için işsizlik oranları,

[229] Alptekin Güney, "İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri", **Kamu- İş,** Cilt 10, Sayı 4, 2009, s.149.

okur-yazar olmayan kesimde yoğunlaşırken, kırsal kesim ise, erkeklerin eğitim durumlarına göre işsizlik oranlarının birbirine yakın bulunduğu, göze çarpmaktadır.

Tablo 27 : Eğitim durumuna ve yıllara göre işsizlik oranı (%) (15 + yaş; Erkek)

KENT								
	Okuma-yazma bilmeyen	**Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen**	**İlkokul**	**Ortaokul veya dengi meslek okul**	**Genel lise**	**Lise dengi meslek okul**	**Yüksekokul veya fakülte**	**İlköğretim**
2013	19,7	16	9,2	9	9,3	7,6	7,2	15,4
2012	17,2	16,5	9,1	8,8	9,7	7,5	7,1	15,5
2011	17,7	17,1	10,2	9,3	9,9	8,5	7,4	15,8
2010	22,4	20,6	12,8	11,4	13,1	10,9	8,1	20,2
2009	27,3	25,2	15,6	14,3	15,6	13,2	9,7	25,5
2008	20,8	21,9	11,8	10,5	11,9	9,1	8	20,2
2007	21,8	19,4	10,7	9,8	11	9,8	7,4	18,9
2006	18,5	17,1	11,2	11,3	11,1	9,6	7,7	17,3
2005	17,6	18,6	11,8	12,7	11,1	11,2	7,8	16,5
2004	19,1	16,8	12,3	13,1	12,6	13,1	9,6	17,5
2003	27,1	23,8	13,5	12,8	11,4	10,7	9,3	15,3
2002	21	19	13,9	12,6	12	13,1	9,5	20,8
2001	13,6	14,9	10,3	10,5	11,1	11,5	6,9	14,8
2000	11,1	11	7,6	8,7	7,9	8,7	5,8	14,8
KIR								
2013	5,7	10,2	5	6	7,8	7,1	8,1	12,9
2012	4,6	9,2	4,6	5,6	7,4	7,5	8,4	12,2
2011	5,7	9,5	4,9	6,7	8,3	8,1	8,8	12,4
2010	7,5	11,4	6,9	7,6	11	9,3	7,5	16,2
2009	9,7	12,6	8,8	10,3	13,4	10,6	9	20
2008	8,7	9,5	6,9	8,8	11,4	9,5	8,8	16,5
2007	5,6	8,1	7	9,1	11,3	9,5	7,4	15,4
2006	4,8	5,7	6,4	8	11,4	8,5	7,9	12,4
2005	3,8	5,6	6,6	8,7	11,1	10,4	8,8	13,8
2004	2,4	3,2	5,9	8,1	11	12,8	11,3	11
2003	4,1	4,6	7,9	9	10,3	8,4	6,6	12,1
2002	3,9	2,5	6,8	9,7	10,9	10,7	7,6	4,7
2001	4,3	3,8	5,8	7,5	12,6	10,1	5,5	3,6
2000	3,7	3,8	3,9	5,5	11	11,5	6,5	12

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (03.04.2014).

Tablo 28 : Eğitim durumuna ve yıllara göre işsizlik oranı (%) (15 + yaş; Kadın)

KENT								
	Okuma-yazma bilmeyen	**Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen**	**İlkokul**	**Ortaokul veya dengi meslek okul**	**Genel lise**	**Lise dengi meslek okul**	**Yüksekokul veya fakülte**	**İlköğretim**
2013	8,3	14,6	13,6	18,2	21,1	20,8	14,5	22,8
2012	6,3	13	12,4	18,4	20,1	19,6	14,3	20,6
2011	7,9	14,8	13,6	18,8	22,5	21,3	14,6	20,6
2010	10,1	15,8	16	21,9	25,4	23,5	15,5	25,3
2009	11,9	21,2	17,7	23,2	27,2	26,6	15,7	28,8
2008	9,3	14,9	14,8	20,8	20,3	21,1	13,8	22,8
2007	7,6	9,7	13	17,2	22,7	21,2	13,6	22,2
2006	6,5	11	15	19,5	23,5	20,5	12,9	21,2
2005	8	11,1	14,8	18,9	23,3	24,8	13,8	20,3
2004	8,1	8,6	13,9	20,7	23,1	27	16,4	20
2003	17,6	15,4	17,3	20,6	22,2	21,8	15	20,5
2002	13,7	12	16,5	23,5	24,7	23,8	14,6	25,2
2001	6,2	13,3	17,3	24,8	21,4	21,5	10	31,9
2000	7,5	13,5	12,5	17,1	16,1	16,3	9,4	11,9
KIR								
2013	0,8	2	2,3	5,1	14,6	18,5	20,7	5,8
2012	0,4	1,2	1,7	6,4	13,2	18,2	19	4,2
2011	0,6	2	1,8	5	15,6	12,7	21,1	4,6
2010	0,6	1,6	2,6	9,8	22,6	17	20,1	5,9
2009	0,8	2,7	3,1	11,4	21,7	21,8	21,8	6,7
2008	0,8	1,3	2,2	7,7	22,4	17,8	19,3	5,8
2007	0,4	1,2	2	6,1	19,2	19	16,5	5,6
2006	0,4	1,4	2,1	7,8	20,4	23,2	14,4	6,7
2005	0,7	1,2	1,9	6,6	22,8	18,9	17,7	4,6
2004	0,2	0,5	1,6	5,5	21,4	24	23	3,8
2003	3,6	3,8	2,9	5,5	12,3	15,7	17,3	2,7
2002	1,4	1	1,5	9,4	21,2	23,7	15,9	0,7
2001	0,7	0,3	1	8,4	13,4	16,9	9,3	4,3
2000	1,8	2,1	0,8	3,6	19,6	15,2	6,3	0

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (03.04.2014).

Kriz dönemlerinden ise en çok eğitimli kesimin etkilendiği, kriz yılları olan 2001 ve 2008 yıllarında işsizlik oranlarının hem kırsal alanda hem kentlerde özellikle eğitimli kesimlerde yükseldiği görülmektedir. Bunda eğitimli kesimi en çok istihdam eden finans sektörünün kriz nedeniyle küçülmesinin de etkisi olmuştur.

3.4.3. Uzun Süreli İşsizler

Uzun süreli işsizlik işsizliğin kronik hale geldiği, bireyde psikolojik çöküntünün en yoğun yaşandığı ve iş bulma ümidinin yitirildiği bir dönemdir. İşsizlik süresi uzadıkça vasıf kaybı artar, bireyin özgüveni yıpranır, işverende olumsuz bir önyargının oluşmasına yol açar ve sonuçta iş bulma olasılığı giderek azalır. İşsiz kalınan sürelerin uzaması, iş bulma ümidini yitirmiş, fakat işbaşı yapmaya hazır bir umutsuzlar ordusunun ortaya çıkmasına neden olur ki bu durum iktisat literatüründe Hysteresis olarak adlandırılır. Nisbeten katı özelliklere sahip işgücü piyasalarında her konjonktürel işsizlik işler düzeldikten sonra ardında bir tortu bırakır, işsizlik havuzuna düşen işçinin havuzdan çıkması zorlaşır ve işsizlik kendi kendini besleyen sarmal bir yapıya bürünür. AB ülkelerinde yapısal işsizliğin (NAIRU) yüksek düzeyde seyretmesinin en önemli nedeni bu Hysteresis olgusudur.[230]

İşsizliğin iki temel bileşeni işsizliğe giriş oranları (her dönemde ne kadar insanın işsizler havuzuna girdiği) ile işsizlik süresidir (işsizlerin bu havuzda ne kadar kaldığı). Örneğin, her dönem çok az sayıda insan işsizlere ekleniyor olsa bile ortalama işsizlik süresi çok uzun ise toplam işsizlik oranı yüksek olabilir. Tam tersine, her dönem çok sayıda insan işsiz kalıyorken bile ortalama işsizlik süresi çok kısa ise toplam işsizlik oranı çok düşük olabilir.[231] Birçok AB ülkesine kıyasla uzun dönemli işsizlerin oranı Türkiye'de oldukça düşüktür. Bunda Türkiye'de işsizlik sigortasının kapsamının çok sınırlı kalmasının ve ortalama gelirin düşük olmasının payı büyüktür. İşsizlerin birçoğu uzun süreler boyunca işsiz kalmanın maliyetini

[230] **Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik,** Aralık 2002 (Yayın No.TÜSİAD-T/2002/12-354), s.217.
[231] **Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik,** Aralık 2004, (Yayın No. TÜSİAD-T/2004-11/381), s.151-152.

karşılayamayacak durumdadır ve hayatlarını devam ettirebilmek için bir an önce iş bulmaları gerekmektedir.

Uzun dönemli işsizliğin boyutu ve buna bağlı olarak süreklilik kazanan işsizlik olgusu, işsizliğin yapısının araştırılmasında önemli bir yere sahiptir. HİA anketlerinde "uzun dönemli işsiz" kavramı, işsizler içinde, bir yıl ve daha uzun süredir işsiz olanlara değil, işsiz olanlardan bir yıl ve daha uzun süredir iş arayanlara işaret etmektedir.

Ülkemizde iş arama süresine göre işsizlik oranları incelendiğinde, iş arama sürelerinin uzun olduğu ve uzun dönemli işsizliğin iş arayan kişiler açısından arttığı görülmektedir. 2000 yılında toplam 1.498.000 olan işsizin 1.137.000'i 1 yıldan daha az sürede iş aramaktayken, 2013 yılına gelindiğinde 1 yıldan uzun süre iş arayanların oranı değişmemekle birlikte (%75) sayı olarak artmış ve toplamda 2.077.000'e yükselmiştir. 3 yıl ve daha fazla süredir iş arayanlar toplam işsizlerin yaklaşık yüzde 2,8'ini oluşturmaktadır.

Cinsiyet durumuna göre işsiz kalma sürelerine bakıldığında kadınların işsiz kalma sürelerinin erkeklere göre daha yüksek olduğu gözlenmektedir. 2013 yılında erkek işsizlerin % 2,5'i, kadın işsizlerin ise %3,2'si 3 yıl ve daha fazla süredir iş aramaktadır. 1 yıldan az bir süredir iş arayan işsizlere bakıldığında ise, erkeklerin yüzde 79,6'sı, kadınların ise % 69'u bir yıldan az bir süredir iş aramaktadır.

Türkiye'de krizler beklendiği gibi ortalama işsizlik süresinin uzamasına neden olmuş, diğer bir ifade ile krizle birlikte ortalama bir işsizin iş bulma ihtimali dikkate değer ölçüde azalmıştır. 2000 yılında 1 yıl ve daha uzun süreli işsiz olanların sayısı 358.000 iken, 2001 finansal krizi sonrasında artış eğilimine girerek 2002 yıllında 450.000'e çıkmıştır. Aynı durum 2008 krizinde de yaşanmış, 2008 yılında 1 yıl ve daha uzun süreli işsiz olanların sayısı 700.000 iken, 2008 krizin etkisinin hissedildiği 2009 yılında 877.000 kişiye ulaşmıştır.

Tablo 29 : İş Arama Sürelerine Göre İşsizler (Bin kişi, 15+ yaş)

Yıllar	İşsiz	AY				YIL			
		1 - 2	3 - 5	6 - 8	9 - 11	1 yıl ve daha fazla, 2 yıldan az	2 yıl ve daha fazla, 3 yıldan az	3 yıl ve daha fazla	İş bulmuş, başlamak için bekleyen *
ERKEK									
2000	1.111	408	308	121	39	123	44	28	38
2001	1.485	513	479	154	46	171	57	35	30
2002	1.826	553	445	212	78	296	117	65	60
2003	1.830	629	497	196	55	219	103	70	60
2004	1.763	385	392	236	78	320	172	149	-
2005	1.746	415	409	216	65	294	177	170	-
2006	1 671	457	404	206	60	273	135	134	-
2007	1 716	538	445	200	69	258	109	97	-
2008	1 877	614	517	224	72	262	107	80	-
2009	2 491	739	696	368	126	348	127	87	-
2010	2 088	688	523	262	97	313	124	81	-
2011	1 730	641	419	210	70	236	98	55	-
2012	1 635	605	437	184	62	217	86	44	-
2013	1 714	651	455	199	59	236	72	43	-
KADIN									
2000	387	121	86	43	11	66	28	17	14
2001	482	135	116	54	20	93	33	18	13
2002	638	151	138	67	24	132	59	29	37
2003	663	151	162	93	28	105	53	34	37
2004	622	105	123	76	28	136	84	57	-
2005	642	119	121	78	25	141	86	72	-
2006	658	132	141	72	23	147	83	60	-
2007	660	145	147	81	31	149	64	42	-
2008	734	186	180	90	27	151	61	39	-
2009	979	234	242	138	51	194	73	48	-
2010	959	234	209	116	46	223	86	44	-
2011	885	237	198	108	39	195	71	37	-
2012	883	239	216	110	38	189	62	28	-
2013	1.033	276	264	131	42	221	66	33	-

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (05.04.2014).
* 2005 yılından itibaren soru kâğıdında yapılan değişiklik ile "iş bulmuş, başlamak için bekleyenler" iş arama süresine göre dağıtılabilmektedir. Önceki yıllar için bu mümkün olmadığından, 2004 yıllık sonucunda iş arama sürelerinin toplamı işsiz sayısını vermemektedir (aradaki fark, iş bulmuş, başlamak için bekleyenlerin sayısını ifade etmektedir.)

3.4.4. İşsizlik Nedenine Göre İşsizlik

İşsizlik, iradi ya da zorunlu olarak ortaya çıkabilir. İşsizlik nedenine göre işsizlikte çoğunluğu geçici bir işte çalışıp ayrılanlar, ikinci sırayı ise kendi isteğiyle işinden ayrılanlar oluşturmaktadır. Yıllar itibariyle incelendiğinde genel olarak kendi isteği dışında işini kaybedenlerin sayısının artığı ve özellikle kriz dönemlerinde bu farkın belirginleştiği görülmektedir. 2000 yılında kendi isteği dışında işini kaybeden sayısı 601.000 ve işsizler içindeki oranı %40 iken; 2013 yılında sırasıyla 1.300.000 kişiye ve %47'ye ulaşmıştır. Erkekler arasında işlerini yitirenler en büyük grubu oluşturmakta olup 2013 yılında 1.020.000 erkek, 281.000 kadın işini kaybetmiştir. Evin geçimini sağlama sorumluluğunun erkeklerde olması nedeniyle erkekler işgücü piyasasıyla daha içli dışlıdırlar ve dolayısıyla erkek işsizler arasında işgücü piyasasına yeni girenlerin payı görece daha azdır. 2013 yılında ilk kez iş arayan 315.000 işsizin, 191.000'i kadın, 125.000'i erkektir. İşsizlerin büyük çoğunluğu tam zamanlı bir iş aramaktadır ve çok azı kendi işini kurmak istemektedir. 2013 yılında toplam 2.747.000 işsizin 2.333.000'i tam zamanlı iş aramakta ve sadece 82.000'i kendi işini kurmak istemektedir.

Tablo 30 : Aradıkları işin türüne ve yıllara göre işsizler (Bin; 15 + yaş)

Yıllar	Tam zamanlı	Yarı zamanlı	Tam zamanlı veya yarı zamanlı (farketmez)	İş bulmuş başlamak için bekliyor	Kendi işini kurmak istiyor	Toplam
2013	2.333	46	243	43	82	**2.747**
2012	2.126	38	242	36	77	**2.518**
2011	2.243	35	210	31	96	**2.615**
2010	2.651	32	233	35	97	**3.046**
2009	2.933	35	357	37	108	**3.471**
2008	2.182	22	308	45	55	**2.611**
2007	1.899	18	349	57	54	**2.377**
2006	1.863	18	335	54	58	**2.328**
2005	1.870	25	383	43	67	**2.388**
2004	1.805	15	442	41	83	**2.385**
2003	1.977	40	379	97		**2.493**
2002	2.003	33	330	98		**2.464**
2001	1.610	52	263	43		**1.967**
2000	1.140	52	253	52		**1.497**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (08.04.2014).

Tablo 31 : İşsizlik nedenine ve yıllara göre işsizler (Bin; 15 + yaş)

YILLAR	İşini kaybetti-Geçici bir işte çalışıyordu ,iş bitti	İşini kaybetti-İşten çıkartıldı	İşini kaybetti-İşyerini kapattı/ iflas etti	İşinden ayrıldı, kendi isteğiyle	İşinden ayrıldı, Emekli oldu	İşinden ayrıldı -Diğer	İlk kez iş arayan -Okuldan yeni mezun oldu	İlk kez iş arayan-Askerden yeni geldi	İlk kez iş arayan -Diğer	İlk kez iş arayan -Ev işleri ile meşgul	İşinden ayrıldı -Ücretsiz aile işçisi olarak çalışıyordu	İlk kez iş arayan-Öğrenime devam ediyordu *	Toplam
2013	804	346	150	544	83	505		20	24	85	14	172	**2.747**
2012	746	324	156	502	77	423		24	21	64	11	171	**2.518**
2011	781	378	178	475	77	410		31	22	70	13	182	**2.615**
2010	903	534	241	508	85	414		35	19	97	17	193	**3.046**
2009	939	836	314	499	70	428		43	26	89	23	203	**3.471**
2008	743	389	208	455	65	346	150	50	39	96	12	60	**2.611**
2007	661	307	181	439	51	293	182	61	42	95	15	50	**2.377**
2006	585	356	176	358	58	318	162	73	69	106	19	49	**2.328**
2005	580	407	178	337	50	295	113	83	82	113	20	129	**2.388**
2004	579	405	169	311	50	260	189	103	100	97	28	95	**2.385**
2003	809	429	155	296	38	287	199	87	113	81			**2.493**
2002	604	498	194	295	51	310	209	90	111	103			**2.464**
2001	475	403	119	231	33	229	179	85	213				**1.967**
2000	365	163	73	217	30	182	181	110	177				**1.497**

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (08.04.2014).

* 2009 yılından itibaren iş aramaya başlanıldığındaki durum sorusunun seçenekleri değişmiştir, ayrı olarak sorulan "düzenli (örgün)eğitime devam ediyordu" ve "okuldan mezun olmuştu" seçenekleri birleştirilmiş ve seride "düzenli (örgün) eğitime devam ediyordu" seçeneğinin kapsamında verilmeye başlanmıştır.

3.4.5. Genç İşsizliği

Ülkemizdeki işsizliğin en önemli sorunlarından biri de genç işsizliğinin hızla artış göstermesidir. Gençlikle ilgili çalışmalarda gençliğin yaş aralığı konusunda farklı yaklaşımlar benimsenmektedir. Eurostat verilerinde genç tanımı 15-24 yaş grubunu kapsamakta; alt gruplar olarak da 15-19 ve 20-24 yaş aralığı alınmaktadır.[232] TÜİK ise çalışmalarında 15-24 yaş grubunu genç olarak tanımladığından genç işsizliği 15-24 yaş arasındaki gençlerin çeşitli nedenlerle işgücü piyasasının dışında kalması anlamında kullanılmaktadır.

[232] Mütevellioğlu, Zanbak ve Mert, a.g.m. s. 212.

Genç işsizliğinin önemi zamanında çözülmediği taktirde ileride hayat boyu sürebilecek sosyo- ekonomik sorunlara yol açabilmesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye'deki genç işsizliğin temel sebepleri özellikle 1990'lar ve sonrasında üretime yönelik sabit sermaye yatırımların azalarak spekülatif yatırımların hız kazanması, teknoloji ve verimlilik artışı kaynaklı istihdam yaratmayan büyüme, hızlı nüfus artışı, gereken iş olanaklarının sağlanamaması, kentlere doğru hızlı, plansız ve kontrolsüz göç akışıdır.[233] Ayrıca, eğitim süresinin uzun olması, öğrenim düzeyi yükseldikçe ücret ve çalışma koşullarından beklentinin yükselmesi, iş tecrübesizliği, iş eşleştirme mekanizmalarının (aracılık faaliyetlerinin) düzgün işlememesi, iş arama kanalları ve iş başvurusu konularında bilgi eksikliği, mevcut eğitim sisteminin işin gerektirdiği niteliği kazandırmaması, genelde aileleriyle yaşayan üniversite mezunu gençlerin iş kabul etme konusunda daha seçici olmaları genç işsizliğinin diğer nedenleridir.[234]

Genç işsizliği sadece ülkemizde değil AB ülkelerinde ve tüm dünyada yaşanan önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Yeni AB üyelerinin tamamında genç işsizliğinin yüksek düzeyde olduğu görülmekte olup Polonya ve Slovakya'da genç işsizliği daha ciddi sorun haline gelmiştir.[235] Özellikle 2008 yılında yaşanan kriz AB'de (AB 28) genç işsizlik oranlarını etkilemiş; 2004 yılında erkeklerde genç işsizlik oranı %18,8, kadınlarda % 19,4 ve toplamda %19,1 iken 2013 yılında bu oranlar sırasıyla %24'e, %22,9'a ve %23,5'e yükselmiştir. İstihdam oranlarına baktığımızda da kriz benzer etkiyi yaratmış, 2004 yılında genç erkek istihdam oranı %38,9, genç kadın istihdam oranı %33 ve toplam genç istihdam oranı %36 iken; bu oranlar 2012 yılında sırasıyla %34,7'ye, %30,7'ye ve %32,8'e düşmüştür.[236] Dünya genelinde de genç işsiz sayısı artmaya devam etmekte olup 2007 yılında genç işsiz sayısı 69,9 milyon iken 2013 yılında bu sayının 73,4 milyona yükseldiği tahmin edilmektedir. Dünya'da genç işsizlik ve istihdam oranlarına bakıldığında ise 2013

[233] Berna Balcı İzgi, "Genç İşsizliği ve Eğitim İle Olan İlişkisi", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 11, Sayı 41, s. 296.
[234] Mehmet Duruel, Mehmet Kara, "Yeni AB Üyesi Ülkeler İle Türkiye İşgücü Piyasasının Karşılaştırmalı Analizi", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Sayı 17, Cilt 1, s. 71.
[235] Duruel ve Kara, a.g.m. s.71.
[236] (Çevrimiçi) http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (12.04.2014)

yılında genç erkek işsizlik oranının %12,4, genç kadın işsizlik oranının %12, 9, genç işsizlik oranının %12,6; genç erkek istihdam oranının %49, genç kadın istihdam oranının % 35,1 ve genç istihdam oranının %42,3 olarak tahmin edildiği görülmektedir.[237]

Ülkemizde yaşanan genç işsizliğinin; kentleşmeye bağlı olarak gençlerin eğitim düzeyinin yükselmesi, zorunlu eğitim süresinin beş yıldan on iki yıla çıkarılması ve hem erkek, hem kadınlarda işgücüne katılma oranlarının yükselmesiyle ileriki yıllarda daha da ağırlaşacağı düşünülmektedir.[238] Türkiye'de genç işsizlik incelendiğinde ilk göze çarpan, nüfusun yaşlanmaya başlanmasıyla birlikte 2000-2013 yılları arasında genç nüfusun ve işgücünün azalmasına rağmen işsiz sayısının ve işsizlik oranının yükselmiş olmasıdır. Nitekim 2000 yılında genç nüfus 12.703.000, genç işgücü 5.401.000, işsiz sayısı 705.000 ve işsizlik oranı %13,1 iken; 2013 yılında genç nüfus 11.563.000 ve genç işgücü 4.584.000'e düşmüş fakat işsiz sayısı 857.000'e, işsizlik oranı %18,7'ye yükselmiştir. Cinsiyet açısından bakıldığında genç erkek işsiz sayısı 506.000, genç kadın işsiz sayısı 351.000 ve işsizlik oranı erkeklerde %17, kadınlarda %21'dir.

Genç işsizliği, gençlerin iş hayatına katılma veya okula devam etme kararlarıyla yakından ilişkili olduğundan yüksek işsizlik oranları ve niteliğe uygun iş bulma güçlüğü onları çoğu kez okulda daha uzun süre kalmaya zorlayabilmektedir. Türkiye'de eğitimde olma durumunun artması ve eğitim süresinin uzaması ile birlikte işgücüne katılım oranının düştüğü görülmektedir.[239] Gençlerde yüksekokul veya fakülte mezunları arasında işsizlik oran yükselmekte olup, 2000 yılında yüksek okul veya fakülte mezunu gençlerin işsizlik oranı %28,3 iken, 2013 yılında %29,2'dir. Gençler en fazla hizmet sektöründe, en az ise tarım sektöründe istihdam edilmektedir. 2013 yılında istihdam edilen 3.727.000 gencin, 772.000'i tarım, 1.175.000'i sanayi, 1.780.000'i hizmet sektöründe çalışmaktadır. Gençlerin %20,2'si 1 yıldan daha uzun süreli işsiz olup bunların %24,4'ü yüksek okul veya fakülte mezunudur; %21,5'i ilk kez iş aramaktadır ve neredeyse yarısı (%48,4) kayıt dışı

[237] Global Employment Trends For Youth, 2013, ILO.
[238] Mütevellioğlu, Zambak ve Mert, a.g.m., s. 214.
[239] İzgi, a.g.m., s. 303.

çalışmakta; kayıt dışı çalışanların çoğunu da ilköğretim mezunu olanlar oluşturmaktadır. Kent/kır ayırımında ise genç işsizlerin çoğunluğu kentlerde yaşamakta olup, kentlerde genç işsizlik oranı %75,7'dir.

Tablo 32 : 15-24 Yaş Grubundaki Nüfusun Yıllar Ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu (Bin kişi)

Yıllar	15 - 24 yaşları arasındaki nüfus	İşgücü	İstihdam edilenler	Eksik istihdam	Zamana Bağlı Eksik İstihdam	Yetersiz İstihdam	İşsiz	İşgücüne katılma oranı (%)	İşsizlik oranı (%)	Tarım dışı işsizlik oranı (%)	İstihdam oranı (%)	İşgücüne dahil olmayan nüfus
ERKEK												
2000	6.217	3.579	3.090	387			489	57,6	13,7	18,0	49,7	2.637
2001	6.185	3.484	2.886	343			598	56,3	17,2	22,9	46,7	2.701
2002	6.119	3.259	2.596	278			663	53,3	20,3	25,3	42,4	2.860
2003	6.045	3.057	2.401	244			655	50,6	21,4	24,7	39,7	2.988
2004	5.757	2.954	2.349	172	-	-	605	51,3	20,5	24,7	40,8	2.803
2005	5.722	2.959	2.381	137	-	-	578	51,7	19,5	22,3	41,6	2.763
2006	5.685	2.908	2.377	131	-	-	531	51,1	18,3	20,2	41,8	2.777
2007	5.647	2.916	2.345	103	-	-	571	51,6	19,6	21,5	41,5	2.731
2008	5.616	2.905	2.321	121	-	-	584	51,7	20,1	22,3	41,3	2.712
2009	5.623	2.937	2.190	-	66	86	746	52,2	25,4	28,4	39,0	2.686
2010	5.643	2.872	2.269	-	73	75	604	50,9	21,0	23,7	40,2	2.771
2011	5.641	2.951	2.446	-	63	74	505	52,3	17,1	19,4	43,4	2.690
2012	5.730	2.910	2.435	-	45	61	474	50,8	16,3	18,5	42,5	2.820
2013	5.744	2.981	2.476	-	53	67	506	51,9	17,0	19,0	43,1	2.763
KADIN												
2000	6.486	1.821	1.606	67	-	-	216	28,1	11,9	21,7	24,8	4.665
2001	6.456	1.839	1.574	51	-	-	265	28,5	14,4	28,5	24,4	4.617
2002	6.401	1.857	1.540	53			318	29,0	17,1	29,8	24,1	4.544
2003	6.334	1.696	1.376	64			320	26,8	18,9	29,1	21,7	4.638
2004	6.083	1.520	1.205	38	-	-	315	24,5	20,7	31,1	19,8	4.563
2005	6.035	1.476	1.173	36	-	-	303	24,5	20,5	28,8	19,4	4.558
2006	5.985	1.458	1.157	32	-	-	301	24,5	20,6	28,1	19,3	4.528
2007	5.936	1.449	1.148	30	-	-	301	24,4	20,8	27,4	19,3	4.488
2008	5.874	1.477	1.163	36	-	-	313	25,1	21,2	28,5	19,8	4.397
2009	5.890	1.517	1.137	-	32	23	379	25,8	25,0	32,9	19,3	4.373
2010	5.905	1.554	1.196	-	37	22	358	26,3	23,0	30,7	20,3	4.352
2011	5.893	1.578	1.251	-	28	24	327	26,8	20,7	28,1	21,2	4.316
2012	5.845	1.512	1.212	-	20	18	301	25,9	19,9	26,1	20,7	4.332
2013	5.819	1.603	1.252	-	25	25	351	27,5	21,9	28,4	21,5	4.216

Kaynak : TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri,
(Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, (15.04.2014).

3.5. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİĞİN NEDENLERİ

İstihdam sorunu veya işsizlik, emek arzı ile emek talebi arasındaki dengesizliğin dışa vurumu olup bu dengesizliğe pek çok ekonomik ve sosyal neden olmaktadır. Emek arzının arkasında mevcut nüfus stoku ve nüfus artış hızı varken, işgücü talebini iktisadi faaliyet hacmi yaratır. Bir ülkede iktisadi faaliyet hacmi ne kadar genişse ve zaman içinde yeni faaliyet alanlarının genişleme hızı ne kadar yüksekse iş gücü talebi de o kadar yüksektir. İktisadi faaliyet hacminin genişlemesinin birinci koşulu sabit sermaye yatırımlarının yapılması olup, bu da proje üretilmesine ve bu projeleri finanse edecek fonların bulunmasına bağlıdır. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere istihdam seviyesinin yükselmesi mal ve hizmetlere talep artışları, risk alabilen girişimciler ve yatırım fonu stoku ile ilişkilidir.[240]

İşsizlik gelişmiş ülkelerde talep eksikliğinden, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ise yeterli işyeri ve kapasite olmamasından beslenmektedir. Geçiş ekonomilerinde tarım ağırlıklı ekonomiden sanayi ve hizmet ağırlıklı ekonomiye geçilmesiyle kentlere göçün artması ve nüfus artışı tarım dışı sektörlerde yeni iş olanaklarını dolayısıyla yatırımı gerekli kılmaktadır. Teknolojinin ilerlemesiyle emek yoğun üretim modelinden uzaklaşılmakta, daha az emek talep edilmekte ve nitelikli işgücüne olan ihtiyaç artmaktadır. Bu gelişime uyum sağlamayan vasıfsız işçi ise çoğu zaman düşük ücretli, kimi zaman da sigortasız işlerde çalışmaya mahkûm edilmektedir. Çokuluslu şirketler başta olmak üzere şirketlerin istihdam politikaları değişerek nitelikli bir çekirdek işgücü yanında, iş güvenliği olmayan, düşük ücretli ve yarı zamanlı veya geçici işçi konumundaki bir kitlenin istihdamına dayanmaya başlamıştır. Ayrıca zaman içinde sendikaların güç kaybına uğramaları ve sosyal devlet yapısının çökerek devlet müdahalesinin kısıtlanması da işsizliğin artmasını tetiklemiştir.[241]

Genç nüfusun halen yoğunlukta olduğu ülkemizde sermaye ve donatım yetersizliği, ekonomide tarımın payının yüksek olması, istihdam politikalarının yetersizliği gibi faktörler işsizliğin yapısal özellikler taşımasında etkendir.

[240] Şahin, a.g.e., s. 562.
[241] Güney, a.g.m, s.150-151.

Türkiye'de istihdam ve işsizliğin yapısı incelenirken istatistiki verilerin yorumlanmasını ve anlaşılabilirliğini sağlamak için yapılan açıklamalarda, zaman zaman Türkiye'deki yapısal işsizliğin bazı nedenlerinden de bahsedilmişti. Nüfus artış hızının ve emek arzı büyüme hızının yüksek olması, kadınların kırsal alandan kentlere göç sonucunda kentlerde aranan niteliklere sahip olamamaları, kadının aile içi sorumluluklarının fazla olması vb. nedenlerle kadınlarda özellikle kentlerde işsizlik oranının yüksek ve işgücüne katılım oranının düşük olması, tarım sektöründe istihdamın azalmasına karşın halen gelişmiş ülkelerden yüksek seyretmesi ve tarım sektöründeki çözülme ile beraber tarım dışı sektörlerde işgücü arzı artmasına rağmen yeterince istihdam olanaklarının yaratılamaması, kayıt dışı istihdamın yüksek olması, eksik istihdamın varlığı, eğitim vasıflarına uygun iş olanaklarının yaratılamaması, iş arama sürelerinin uzun olması ile genç işsizliğinin yaygın olması konusu geçen diğer yapısal işsizlik nedenleridir.

Türkiye'de işsizliğin nedenlerinden bir diğeri de yüksek işgücü maliyetleri olup istihdam yaratma süreci için temel engel olmaya devam etmektedir. İşgücü üzerinden alınan vergiler nedeniyle artan birim işgücü maliyetleri, ülkemiz işletmelerini maliyet avantajı yönünden zayıflatarak özellikle ihracata dönük üretim yapan firmaların uluslararası rekabet gücünü olumsuz etkilemektedir. Türkiye'de işgücü maliyetlerinin yüksek olması firmaların işgücü maliyetlerini düşürmek için başka bir strateji izlemelerine neden olmakta ve yeni istihdam yaratmak yerine, mevcut işgücünü daha uzun süreler çalıştırmayı tercih etmelerine yol açmaktadır.

Türkiye'de mevcut işgücü düzenlemeleri katı olup, daimi işçilerin işten çıkarılması konusundaki düzenlemeler başta olmak üzere katı istihdam düzenlemeleri istihdam yaratma sürecini baskılamaktadır. Kıdem tazminatı yükü OECD ülkeleri ve tüm ülkeler arasında en yüksek seviyededir. Yüksek kıdem tazminatı işten çıkarılma riski için tasarlandığından, şirketler için yüksek maliyete ve dönemsel dalgalanmalar süresinde likidite problemlerine yol açabilmekte, dahası 30 ve 49'dan fazla istihdam sağlayan şirketlere ilave yükümlülükler getirmektedir.

Türkiye ayrıca geçici işlerle ilgili de katı düzenlemelere sahiptir. Çoğu OECD ülkesinin aksine geçici iş için istihdam büroları yasal olarak yetkilendirilmemiştir ve

belirli süreli iş sözleşmeleri sadece özel durumlarla sınırlıdır. Bahsi geçen kısıtlar nedeniyle Türkiye OECD ülkeleri içinde en katı ülke olarak görülmektedir. Fakat söz konusu kısıtlar, yarı formal ve kayıtdışı sektörün yaygınlığı ve kendi hesabına çalışanların büyüklüğü nedeniyle daha az etkili olmaktadır. Yarı-formal sektörde şirketler işgücü talebinin bir kısmını kayıtlı sektörden karşılayıp, istihdam ettikleri işçilerin ücretlerini gerçek düzeyinden bildirmekte; işgücü talebinin diğer kısmını ise kayıtdışı sektörden karşılamakta böylece vergi ve sosyal güvenlik maliyetlerini minimize etmektedirler. Sonuç olarak ekonomide üretkenlik farkı artmakta, kayıtlı sektör üretkenliği OECD ülkelerinin üst dilimine yakınken, kayıtdışı ve yarı formal sektördeki üretkenlik düzeyi oldukça düşük kalmaktadır. Yarı formal ve kayıtdışı sekördeki firmalar fon bulma, yatırım kapasitesi ve sermaye yoğunluğu konularında sıkıntı yaşamanın haricinde profesyonel işgücü piyasasına erişim ve yabancı doğrudan yatırım eksikliğiyle de karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu firmalar yükümlülüklerle karşılaşma düzeyini azaltmak üzere faaliyetlerinin boyutunu küçük tutmayı tercih etmekte ve ölçek ekonomilerinin ortaya çıkmasını engellemektedir.

Türkiye'deki çalışma sürelerinin, çoğu Avrupa ülkesine göre yüksek olduğu görülmektedir. 4857 sayılı İş Kanununun Çalışma Süresi başlıklı 63. maddesinde genel bakımdan çalışma süresinin haftada en çok 45 saat olduğu belirtilmiştir. Aksi kararlaştırılmamışsa bu sürenin, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit ölçüde bölünerek uygulanacağı ifade edilmiştir. Kanunun belirlemiş olduğu 45 saatlik genel çalışma süresine karşın, fiili çalışma sürelerinin söz konusu 45 saati aştığı görülmektedir. Ayrıca, ülkelerin haftalık ortalama çalışma sürelerine bakıldığında çok farklı uygulamaların olduğu ortaya çıkmaktadır. Örneğin ortalama haftalık çalışma süresi Yunanistan'da 42,5, Polonya'da 40,7, Lüksemburg'da 37,2, İngiltere'de 36,6, Almanya'da 35,7 ve Hollanda'da ise 30,6 saattir. Türkiye ise 49,4 saatlik haftalık ortalama çalışma süresi ile sayılan ülkeler arasında birinci sırada yer almaktadır.[242]

Emek piyasasında ücretlere müdahale edilip edilmemesi konusu, iktisatçılar tarafından sürekli tartışılmakta ve tartışma en çok da asgari ücretin istihdam üzerine

[242] Türkiye'de İşgücü Piyasası Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu, Ekonomik ve Sektörel Analiz Dairesi, 23 Mayıs 2011, s. 12-16.

etkisinde yoğunlaşmaktadır. Konu ile ilgili tam bir fikir birliğine varılamamış olup kimi çalışmalarda negatif etki bulunurken, kimilerinde ise pozitif etkilere rastlanmıştır. Negatif etkilere genel olarak zaman serisi çalışmalarında rastlanırken, pozitif etkilere ise çoğunlukla geniş gruplarla yapılan çalışmalarda rastlanılmaktadır. Asgari ücret politikasına bağlı olarak kayıtlı sektörlerdeki ödemelerin en alt sınırının müdahaleci bir şekilde belirlenmesi, ücret hadlerinde aşağıdan yukarıya doğru bir eğilimi ortaya çıkarmaktadır. İşverenler açısından bu uygulamanın işçilik maliyetleri üzerinde direkt etkiye sahip olması ekonomilerde asgari ücret- istihdam, asgari ücret- işsizlik ve asgari ücret- enflasyon bağlamında tartışmaların yaşanmasına neden olmaktadır. Anayasanın "Ücrette Adaletin Sağlanması" başlıklı 55. maddesinde "ücret emeğin karşılığıdır" denilmekte ve devlete "çalışanların yaptıkları işe uygun bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alma" görevi verilmektedir. 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde çıkarılan "Asgari Ücret Yönetmeliği" asgari ücreti, "İşçilere normal bir çalışma günü karşılığı olarak ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücret" olarak tanımlamaktadır.[243] Türkiye'de geçerli olan resmi asgari ücret düzeyi; Türkiye'nin rekabet ettiği gelişmekte olan Avrupa ülkelerine göre ve kayıtdışı sektördeki ortalama ücrete göre daha yüksektir. Bu durum emek-yoğun üretim yapan sektörlerde rekabeti zorlaştıran bir husustur. Bunların yanı sıra özellikle daha fakir bölgelerde işçiler tarafından alınan ücretler kayıtlı asgari ücretten daha düşüktür. Türkiye'de asgari ücret artışı işverenleri kayıt dışı istihdama yönlendirmekte ve bu durum resmi işsizlik oranlarının yükselmesine yol açmaktadır.

Türkiye'de kişi başına düşen gelir ve buna bağlı olarak tasarruf meyli düşüktür. Türkiye yeterince tasarruf yapamamakta ve tüm projeleri finanse edecek fonlara sahip bulunmamakta, bu nedenle de işgücü artışını emecek kadar yeni iş alanları açılamamaktadır. Geçmişte de tasarruf yetersizliği dış kaynak kullanımı ile yani dış borçlanma ile kısmen aşılmaya çalışılmış fakat gerektiği zamanda gerektiği kadar dış kaynak kullanılamamıştır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımı teşvik

[243] Özdemir, vd., s.7.

edilmiş fakat yeterli yabancı sermaye çekilememiştir. Bununla beraber iç ve dış kaynaklar akılcı kullanılmamış, kaynaklarla gerekli iş alanları yaratılamamış ve proje seçiminde hatalar yapılmıştır. [244]

Türkiye'de özellikle 1990'ların sonundan itibaren yatırımlar emek-yoğun sektörlerden teknoloji- yoğun sektörlere kaydırılarak uluslar arası rekabet gücünün ve ihracatın artırılmasına yönelik bir sanayileşme politikası uygulanmaya başlamıştır. Bu süreçte büyük ölçekli, teknolojinin daha yoğun kullanıldığı ve daha fazla ara malı ithalatı gerektiren sektörler hızla büyürken, Türkiye'nin dış ticarette geleneksel olarak nisbeten daha güçlü olduğu emek yoğun sektörler, Asya ülkeleri karşısında sadece ucuz emek ve düşük kura dayalı bir politika ile rekabet etme şansı olmadığından çok az büyümekte ya da küçülmektedir. Azgelişmiş bir çevre kapitalist ekonomi olan Türkiye'de ithalata bağımlılığı hızla derinleşen, taşeronlaştırılmış bir sanayi sektörü gereken istihdam artışlarını sağlayamamakta ve işsizlik giderek kronik (yapısal) bir duruma sürüklenmektedir. Düşük katma değerli ve yapısal dışa bağımlı teknoloji yapısıyla Türkiye'de sanayi, uluslararası işbölümü içerisinde giderek ithal ara mallarının montaj hattı üretimine ve ihracatına dayalı bir taşeron sektör haline dönüşmektedir. Türkiye'de sanayi sektörü tarım sektörüne istihdam yaratan ve diğer sektörleri sürükleyen bir sektör olmak yerine, dışa bağımlı ve küresel piyasaların konjonktürel hareketlerine duyarlı bir yapısal bozulma içindedir. Sanayisizleşme içindeki bu süreç, düşük istihdam, artan ithalat ile cari işlemler açıkları ve gerileyen reel ücretler olarak kendini göstermektedir.[245]

Türkiye'de emeklilik yaşının yükselmesi ve sosyal güvenlik sisteminde giderek artan açıkların emeklilik yaşını daha da yükseltmesi beklentisi, özellikle kadınlarda eğitim düzeyi arttıkça işgücüne katılım oranlarının artması, özelleştirmeler, kamu istihdamının azalması, kırsal kesimden kentlere göçün devam etmesi ve kentleşmenin hız kazanması işsizliğin önümüzdeki yıllarda da sorun olmaya devam edeceğini göstermektedir.

[244] Şahin, a.g.e., s. 563.
[245] Özdemir vd., a.g.m., s.6.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE İSTİHDAMA YÖNELİK UYGULANAN POLİTİKALAR

Günümüzde geçmiş deneyimlerin ve yeni gelişmelerin ışığında işsizlik ve istihdama yönelik sorunlarla mücadelede, para/maliye politikaları ile emek talep/arzının etkilenmesinin yeterli olmadığı ve çözüm için ayrı bir politikalar demetinin uygulanmasının gerekliliği genel kabul görmüştür. Bu kapsamda yürütülen politikalar, aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikaları olarak iki başlık altında ele alınabilir. OECD işsizlikle mücadelede izlenen istihdam politikalarını 7 grupta toplamış olup bunlar: (1) Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, (2) Mesleki eğitim, (3) Sübvanse edilmiş istihdam (özel sektöre yönelik ücret ve istihdam sübvansiyonu, kendi işini kuranlara yardım ve doğrudan kamu sektöründe istihdam), (4) Gençlere yönelik politikalar, (5) Sakatlara yönelik politikalar, (6) İşsizlik sigortası ve (7) Erken emeklilik' tir. Bunlardan 1-5 arasında kalanlar "aktif", 6. ve 7. grupta yer alan politikalar ise pasif politikalar olarak sınıflandırılmıştır.[246] Ancak, aktif ve pasif politikaların birbirinden bağımsız veya birbirlerinin yerine geçen seçenekler olmadığı; aksine her iki politikanın doğrudan birbiriyle ilişkili olduğu ve birbirini tamamladığı da unutulmamalıdır.

4.1. AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

Aktif istihdam politikası kavramı ilk kez 1948 yılında iki İsveçli iktisatçı Gösta Rehn ve Rudolph Meidner tarafından "tam istihdam amacını gerçekleştirirken enflasyonu kontrol altında tutan sosyal demokrat bir strateji" anlamında kullanılmıştır.[247] Aktif sözcüğü o yıllarda sadece uygulanan ücret kısıtlamalarına dayalı politikalara bir reaksiyonu yansıtmaktayken OECD ülkelerinde artan ve kalıcılık kazanan işsizlik, işsizlikle mücadelede aktif istihdam politikalarının giderek daha popüler hale gelmesine neden olmuş, 1990'larda OECD ve geçiş ülkelerinde

[246] Sohlman Asa, David Turnham, "What Can Developing Countries Learn From OECD Labour Market Programmes and Policies?", **OECD Development Center Technical Paper No:93**, January 1994, s.23.
[247] Biçerli, a.g.e., s.496.

işsizlikle mücadelede temel bir araç olarak önem kazanmış ve Avrupa İstihdam stratejisinin arkasındaki anahtar kavram haline gelmiştir.

Aktif işgücü piyasası politikaları, işgücü piyasasının hem talep hem arz yönünü düzenleyen politikaları kapsamaktadır. OECD aktif emek piyasası politikalarını, "emek piyasasını ve işçilerin işle ilgili niteliklerini geliştirmeye ve daha etkin bir emek piyasasını teşvik etmeye yönelik önlemler" olarak tanımlamaktadır. Geniş anlamda ise, aktif emek piyasası politikaları, "İşsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak amacıyla iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, kariyer yönetimi hizmetlerinin verildiği, iş analizleri ve meslek sınıflandırmasının yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitimlerinin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünüdür". Temel amacı, işsizlere yalnızca gelir desteği sağlamak yerine onların çalışma hayatına dönüşlerini kolaylaştırmak olup genellikle işsizlikten en fazla etkilenen genç, kadın göçmen, engelli gibi emek piyasasında iş bulma şansları oldukça zayıf olan gruplara ve bölgelere yöneliktir.[248]

Aktif istihdam politikaları emek piyasalarını çeşitli açılardan etkilemekle beraber düzenli ve sürekli istihdam yaratan programlar olmadığından istenilen sonuçların elde edilmesi öncelikle yeni işlerin yaratılmasına bağlıdır. Eğer bir ekonomide işgücü açığını karşılayacak sürekli ve uygun istihdam alanları yaratılamıyorsa, sadece aktif politikalara yer verilmesi beklenen etkiyi göstermeyecektir.[249] İşgücü piyasasına doğrudan ve dolaylı etkileri bulunan aktif istihdam politikaları, işsizlik süresini kısaltarak bireylerin daha kısa sürede iş bulmalarını sağlar; emek verimliliğini artırarak emek talebinin artmasına ve dolayısıyla istihdamın ve ücretlerin artmasına neden olur. Diğer taraftan aktif emek piyasası politikaları ile işçiler arasında artan rekabet ücretlerin düşmesini sağlayacak, ikame etkisinin yoğun olduğu emek piyasalarında ise aktif politikalar istihdamı artırmayacak ve işsizliğin kompozisyonun değişmesine neden olacaktır. Ayrıca programlarla desteklenen grup, diğer işçiler üzerinde işten çıkarılma etkisi

[248] Şelale Uşen, "Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları", **Çalışma ve Toplum,** Sayı 2, 2007, s. 66.

[249] Recep Kapar, "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", s.366, (Çevrimiçi) http://www.sosyalkoruma.net/pdf/19.pdf (24.04.2014)

(displacement effects) yaratmakta ve politikalar oluşturulurken hedef grupların yanlış belirlenmesi durumunda ise etkinlik kaybı etkisinden (deadweight effects) söz edilmektedir.[250]

4.1.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonu

İşverenleri yeni işçi almaya veya desteklemediğinde işletmeden kaynaklanan nedenlerle işten çıkarılma ihtimali olan çalışanları korumayı teşvik eden sübvansiyonlardır.[251] Bu sübvansiyonlar, işçileri işe alma karşılığında ücretin belirli kısmını karşılama veya işverenlerin ödeyecekleri vergilerde indirim yapma yoluyla işgücü maliyetini düşürmekte ve dolaylı olarak uluslar arası rekabet gücünü artırarak ihracat sübvansiyonu yaratmaktadır.[252] Ücret ve istihdam sübvansiyonlarında özellikle uzun süreli işsizlerin, gençlerin, dışlanmışların ya da işsizlik oranının yüksek olduğu bölgelerin istihdamının desteklenmesi amaçlanmaktadır.[253]

Ücret ve istihdam sübvansiyonu politikalarının faydaları şu şekilde özetlenebilir:

- Bazı işçilere aksi taktirde ulaşamayacakları istihdam fırsatları sunabilirler.
- İşçilere iş beğenme (job shopping) sürecinde daha verimli olabilecekleri işleri bulmalarında yardımcı olurlar.
- Bireyleri emek piyasasında tutarak oluşması muhtemel "pasiflik kültürünü" (çocukların ebeyenlerinin çalışmayıp işsizlik yardımı alarak geçimlerini sağlamalarını örnek alarak ileride kendilerinin de aynı tutumu devam ettirmeleri) engellerler.[254]

[250] Uşen, a.g.m., s.67.
[251] Sinem Çapar Dirioz, İstihdamın artırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Mart 2012, s.26.
[252] Mustafa Kemal Biçerli, "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı", **Çimento İşveren,** Kasım 2005, s. 6-7.
[253] Kapar, a.g.m., s.358.
[254] Edmund S. Phelps, "Low Wage Employment Subsidies versus The Welfare State", **The American Economic Review**, Vol: 84, No:2, May 1994, s.57.

4.1.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programı

Günümüzde girişimcilik yeni istihdam olanakları yaratarak toplum refahını artırması nedeniyle giderek önem kazanmakta ve hükümetlerce kendi işini kuracaklar çeşitli programlarla desteklenmektedir. Bu kapsamda program teknik yardım, kredi ve diğer desteklerin sağlanması yoluyla küçük ölçekli işletmelerin kurulması ve geliştirilmesi ile işsizlerin kendi işini kurmalarına yardımcı olmaktadır. Temel amaç, bireylerin işsizlikten kurtulmalarını ve bu yolla kurulan yeni işlerin gelecekte başka işçilere de istihdam imkânı yaratmasını sağlamaktır. Ayrıca işsizlik süresi uzadığında işsizler işin kalite ve ücret düzeyine bakmaksızın işleri kabul edebildiğinden bunun yerine işsizlerin kendi işlerini kurarak daha kaliteli ve yüksek gelirli bir iş elde etmeleri amaçlanır. Programlar, işgücü arasında girişimcilik kültürünü teşvik ederek yaygınlaştırırlar ve bu yolla açılan işletmeler kısa süre sonra kapansa bile kişilere beceri ve deneyimlerle tecrübe kazandırırlar.[255]

4.1.3. Doğrudan Kamu Sektöründe İstihdam

İstihdam olanaklarının kısıtlı olduğu durumlarda kamu sektöründe veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda işsizlere geçici de olsa istihdam imkânı sağlayan ve finansmanı kamu tarafından karşılanan ücret düzeyi düşük olan programlardır. Bu programlar daha çok kamusal alt yapı hizmetleri, çevre düzenlemeleri, kamu binalarının onarım ve bakımı gibi alanlarda kişilerin belli bir süre istihdam edilmesini kapsar. Amaç kişilerin uzun süre işgücü piyasasından uzak kalmaları sonucunda niteliklerinin aşınmasının önlenmesi, işgücü piyasası ile temas halinde kalmalarının sağlanması ve yaşam ihtiyaçlarının belli bir süreliğine karşılanmasıdır.[256] Özellikle emek piyasasındaki dezavantajlı kesimleri normal piyasa işlerine yönelttiğinden son çare uygulaması olarak da değerlendirilmektedir.

[255] M. Kemal Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s.492- 493.
[256] Diriöz, a.g.e., s.26.

4.1.4. Kamunun Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

Emek piyasaları hem iş hem de işçiler açısından homojen olmayan bir yapıya sahip olduğundan emek arzı ile emek talebi arasındaki eşleşme güçlüğü ve uyumsuzluk, işgücü piyasalarının temel özelliklerinin başında gelmektedir. Piyasadaki bazı kişiler için bilginin ulaşılabilirliği ve dolayısıyla iş bulmaları kolay olmaktayken bazıları için tam tersi bir durum yaşanmakta ve işsiz kalma süresi uzamaktadır. Bu nedenle kamunun iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunması kaçınılmaz hale gelmiştir.[257] Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri işe yerleştirme, mesleki rehberlik ve danışmanlık, iş arama kursları, işgücü piyasası hakkında bilgilendirme ve coğrafi hareketlilik desteklerinden oluşmaktadır.

4.1.5. Mesleki Eğitim Programları

İşgücünün eğitim düzeyinin yükseltilmesi yapısal işsizlikle mücadelenin temel araçlarından birisidir. Bu amaçla yapılacak şeylerden biri uzun vadede mesleki eğitim okullarının yaygınlaştırılması, kısa vadede ise yapısal işsizlere yönelik mesleki eğitim programlarının düzenlenmesidir. Mesleki eğitim yoluyla işsizlerin ve işsiz kalma riski altında bulananların beceri düzeyleri yükseltilerek istihdam edilebilirlikleri artırılır ve böylece düşük nitelik-kötü iş tuzağı denilen döngünün oluşmasına engel olunur. Kötü iş tuzağı döngüsünde iş arayanların nitelikli işçiler olmayışı işverenleri daha fazla sayıda niteliksiz açık iş açmaya yönlendirmekte ve bu da sonraki aşamada işçilerin eğitim alma motivasyonlarını köreltmektedir. [258]

Kamu istihdam hizmetleri altında uygulanan mesleki eğitim hizmetleri, iş–dışında eğitim yerine çoğunlukla, iş–basında eğitim şeklinde gerçekleştirilmektedir. Aktif istihdam politikaları içinde en pahalı uygulama olmasından dolayı etkin sonuçlar alınabilmesi için hangi gruplara yönelik olacağı iyi belirlenmelidir. Bu açıdan bakıldığında, eğitim programları, işgücü piyasası içerisinde yer alan gençler, uzun süreli işsizler, temel becerilerden yoksun düşük vasıflılar, engelliler gibi dezavantajlı kesimlerin, işletmeler içerisinde istihdam edilebilirliklerini doğrudan artırıcı etkiye sahip bir eğitim modeli olarak özellikle gelişmekte olan ülkelerde

[257] Biçerli, "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı", s.8-9.
[258] M. Kemal Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s.495-496.

yaygın olarak uygulanmaktadır.[259] Mesleki eğitim programlarının daha çok kamu tarafından düzenlenmesinin sebebi özel sektörün bu alanda isteksiz olması ve mesleki eğitim genel nitelikte ise kamusal mal özelliği taşımasıdır.

4.1.6. İşsizlere Sağlanan Ödeme Desteği

Programın temelinde işsiz kalma süresini mümkün olduğunca kısaltmak ve en kısa sürede bir işi kabul edilmesini sağlamak için kamu tarafından işsize ödeme yapılması yatmaktadır. Ödeme destekleri, işletmeye sağlanan ücret ve istihdam desteklerine benzemekle beraber ödemelerin çalışmaya başlayan işsizlere yapılmasıyla diğerlerinden ayrılmaktadır. Bu ek ödemeyle işsiz, niteliğine uygun olmayan ve normalde kabul etmeyeceği düşük ücretli bir işte çalışmayı kabul etmekte ve böylece düşük ücretten kaynaklanan gelir kaybını ödeme desteği ile telafi edebilmektedir.[260]

4.2. PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

İşsizliği tazmin etme amacıyla yapılan müdahalelerin tümü pasif işgücü politikaları, bu politikaları uygulamak için yürütülen faaliyetler ise pasif işgücü programları olarak adlandırılmakta ve gelişmiş ülkelerde daha çok uygulanmaktadır. Temel amacı istihdamı arttırarak işsizlik oranlarını azaltmak yerine işsizleri maddi açıdan desteklemek ve işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararları kısmen gidermektir.[261] Pasif istihdam politikaları adı altında ülkeden ülkeye farklı uygulamalar olmakla beraber, genel anlamda işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, çalışma paylaşımı ve kıdem tazminatı olarak toplanabilir.

4.2.1. İşsizlik Sigortası

"İşsizlik sigortası, geliri isteği dışında sosyoekonomik nedenlerle kesilmiş olup da çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğuna tabi ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sosyal sigorta

[259] Işığıçok, ve Emirgil, a.g.m., s. 220.
[260] Kapar, a.g.m., s. 359.
[261] M. Kemal Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s.482.

kolu olarak tanımlanmaktadır."[262] 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda ise işsizlik sigortası bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortadır.

İşsizlik sigortasının amaçlarından biri işsizin ve ailesinin uğrayacağı maddi ve manevi kaybı minimum seviyede tutarak toplumdaki sosyal dengeyi bozan sonuçları ve suç eğilimini önlemek, bir diğeri de işsizlik nedeniyle piyasada meydana gelecek satın alma gücünün düşmesini ve böylece üretimin azalarak işsizliğin büyümesini engellemektir. Ayrıca işsizlik sigortası ile işsizlerin iş ararlarken daha seçici olmaları ve irade dışında işsiz kalanlara gelir sağlanarak; mesleklere uygun yeteneklerin geliştirilmesine destek olunmakta ve bireylerin işgücü piyasasında kalmaları özendirilmektedir.[263]

4.2.2. İşsizlik Yardımı

İşsizlik sigortasına hak kazanamayan kayıtlı işsizlere bazı ülkelerde sağlanana geçici gelir desteğidir. Çoğu ülkede işsizlik sigortası ödeme süresi bittiğinde bu yardım sağlanabilmektedir.[264] İşsizlik yardımı, işsiz kalan sigortalının çalıştığı dönem boyunca herhangi bir oranda prim ödeyerek işsiz kaldığında faydalanacağı bir uygulama olmayıp, finansmanının devlet tarafından karşılandığı, işsiz kalan sigortalının mağdur olmaması için belli süreliğine elde edebileceği bir yardım türüdür. İşsizlik sigortası ile işsizlik yardımı arasındaki fark tanımdan da anlaşılacağı üzere, işsizlik sigortasının finansmanının işsiz kalan sigortalının çalışıyorken ödediği primlerden; işsizlik yardımının finansmanının ise devlet tarafından sağlanmasıdır.[265]

[262] Faruk Andaç, İşsizlik Sigortası, **TÜHİS,** 2.Baskı, Yayın No:66, Ankara, Nisan 2010, s.57.
[263] Suat Uğur, "Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Gelişimi", **Yönetim Bilimleri Dergisi,** Cilt 9, Sayı 2, 2011, s. 100.
[264] Diriöz, a.g.e., s.18.
[265] Adem Korkmaz, Mustafa Öztürk, Gülsüm Korkut, "İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı", **İŞKUR İstihdamda,** Sayı 6, Temmuz-Ağustos-Eylül 2012, s. 56-57.

4.2.3. Çalışma Paylaşımı

Çalışma paylaşımı birkaç şekilde olabilmektedir. Bunlar;

- Erken Emeklilik: Normal emeklilik yaşına gelen kişiler emekliye sevk edilebilir ve bunların işleri işsizlere verilebilir.
- İş Paylaşımı: İşler kısımlara bölünerek işsizlere istihdam imkânı yaratmaya çalışılır.
- Çalışma Sürelerinin Kısaltılması: Fazladan istihdam imkânı oluşturmak için mevcut çalışanların çalışma süreleri kısaltılır.[266]

4.2.4. Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı, işsizlik sigortasının oluşturulmasına kadar, ülkemizde işsizliğin tazminine yönelik başvurulan en temel pasif işgücü programı olmuştur. Kıdem tazminatı, belirli koşullar altında işten çıkarılan işçilere, belli bir süre çalışmış olmaları karşılığında ödenen paradır. Bu kapsamda, kıdem tazminatı, hizmet akdinin feshedilmesi sonucu işçinin uğradığı kayıpları belirli bir ölçüde telafi etmeyi amaçlamaktadır.

Ülkemizde mevcut durumda uygulanan kıdem tazminatının yasal dayanağı 1475 sayılı İş Kanunun 14'üncü maddesi olup söz konusu Kanunu değiştiren 4857 sayılı Kanunda da ilgili hüküm korunmuştur. 1475 sayılı Kanunun 14'üncü maddesi uyarınca, Kanuna tabi işçilerden asgari kıdem koşulunu sağlayanların, hizmet akitleri Kanunda belirtilen hallerde feshedilmiş ise, kıdem tazminatına hak kazanırlar. Ancak, ülkemizde bir yıldan az çalışan işçiler, diğer koşulları sağlasalar bile, kıdem tazminatına hak kazanamaz. Kıdem tazminatının miktarı, kişinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet akdinin devam ettiği süre boyunca her yıl için işçiye verilen 30 günlük ücretin toplamıdır.[267]

---

[266] M. Kemal Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s.484.

[267] Müşerrref Küçükbayrak, Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik ve İstihdam Süresi Açısından Değerlendirilmesi Uzmanlık Tezi, **Kalkınma Bakanlığı Yayın No: 2834,** Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Mart 2012, s. 45-46

4.3. AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ

Avrupa'yı ekonomik ve siyasi olarak birleştirme düşüncesi oldukça uzun bir geçmişe sahip olmakla birlikte somut adımlar ancak II. Dünya Savaşı'ndan sonra atılabilmiştir. Birleşme yönünde ilk adım, 1950 yılında dönemin Fransız dışişleri bakanı Robert Schuman ve Jean Monet tarafından hazırlanarak yayınlanan, Fransız-Alman kömür ve çelik üretim ve dağıtımını bir birliğin denetimine vermeyi öngören "Schuman Planı"dır.[268] Bu planın kabul edilmesi ile uluslararası görüşmeler başlamış ve 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (The European Coal and Steal Community:ECSC) kuran ve Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan Paris Antlaşması imzalanmıştır. (Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından imzalanan antlaşmanın 50 yıl geçerliliği olup 23 Temmuz 2002 tarihinde geçerliliği sona ermiştir).[269] Birleşme çalışmalarını 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması izlemiş ve bu antlaşmayla Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (Euratom) kurulmuştur. 1968 yılında gümrük birliğinin zorunlu koşulları olan iç gümrüklerin sıfırlanması ve dışarıya karşı ortak gümrük tarifesinin belirlenmesi sağlanmış, 1987 yılında Roma Antlaşması'nda değişiklikler yapan ve para birliğine vurgu yapan Avrupa Tek Senedi imzalanmıştır. Ekonomik ve parasal birlik aşaması olarak nitelenen aşamaya geçişi sağlayan ve birliğin adını "Avrupa Birliği (AB)" yapan antlaşma olan Maastricht Antlaşması ise 1992 yılı imzalanmış ve 2002 yılı itibarıyla ekonomik ve parasal birlik gerçekleştirilmiştir.[270]

Avrupa'nın bütünleşmesi fikrinin temelinde sosyal topluluktan ziyade ekonomik bütünleşme hedef alındığından uygulanan politikaların bu yönde ağırlık kazandığı görülmektedir. Bunun sonucu olarak, topluluğun sosyal politika alanındaki faaliyetleri büyük oranda gümrük birliği ve ekonomi politikalarının gölgesinde kalmıştır. Avrupa sosyal politikasının birinci evresi olarak kabul edilen ve kuruluşundan 1970'lerin başlarına kadar olan dönem sosyal politikanın, ekonomi

[268] Mehmet Rauf Kesici, Ahmet Selamoğlu, "Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm", **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi,** Cilt:7 Sayı:2, Haziran 2005, s. 28.
[269] Akay Tekin, "Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları", Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 15 Nisan 2008, Yayın No:291, s.23.
[270] Kesici ve Selamoğlu, a.g.m. s. 29.

politikasının fakir kız kardeşi muamelesine tabi tutulduğu, sosyal alanda önemli gelişmelerin sağlanamadığı bir dönemdir.[271] Bu dönemde sosyal politika bir kenarda bırakılmış ve üye devletlerin yetkisinde olan politikalar arasında görülmüştür. 1972-1985 yılları ise sosyal politika alanında yoğun tartışmaların yaşandığı yıllar olmuş ve tartışmaların sonucunda Avrupa Topluluğunda ekonomik alan ile sosyal alanın bütünleştirilmesi gerektiği anlayışı genel kabul görmüştür. 1986-1993 yıllarında Avrupa Tek Senedi'nin, Maastrich Antlaşması'nın ve Topluluk Sosyal Şartı'nın kabul edilmesi ile Topluluğun sosyal politika alanlarında karar alma süreçleri ulusaldan, ulusal-üstü düzeye doğru kaymaya başlamıştır.[272]

AB'de özellikle 1990'lı yıllarda işsizlik oranlarının sürekli olarak artış göstermesi ve paralelinde istihdam oranlarının azalması gibi pek çok sorunun, üye ülkeler arasında koordinasyon politikaları geliştirilerek çözüleceğine inanılmıştır. İşte bu arayışlar çerçevesinde, hem Birlik üyesi ülkelerin politikalarını uyumlaştırma amacı güden hem de uluslar arası arenada rekabet etmenin adeta ön koşulu haline gelen esnek işgücü piyasalarını sosyal unsurları da içerecek şekilde düzenleme arayışları sonucunda Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) doğmuştur.[273]

AİS, AB düzeyinde tüm istihdam ve sosyal politikaları kapsayan bir modernleşme ve reform süreci olup gelişiminde çok önemli dönüm noktaları bulunmaktadır.[274] Bu dönüm noktaları, 1993 yılında Jacques Delors başkanlığında hazırlanan ve istihdam konusunu AB düzeyinde masaya yatırmış olan "Beyaz Kitap", bu kitabı temel alarak gerçekleştirilen ve AİS'nin zemininin oluşturulmasında büyük önem taşıyan "Essen Zirvesi", Avrupa istihdam politikalarını kurumsallaştıran ve sürecin düzenlenmesinde yumuşak hukuk prosedürlerini kullanan "Amsterdam Anlaşması", AİS'nin amaçlarını ve istihdam kılavuzlarını ortaya koyan "Lüksemburg Zirvesi" ve AİS açısından bir dönüm noktası olan "Lizbon Süreci" dir.[275]

---

[271] Tekin, a.g.e., s. 92.
[272] Tekin, a.g.e., s. 97.
[273] Sedat Murat, Levent Şahin, **AB'ye Uyum Sürecinde Genç İşsizliği**, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2011-35, İstanbul, 2011, s. 249.
[274] Ahmet Selamoğlu, Kuvvet Lordoğlu, **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü,** Ankara, Belediye İş Yayınları, 2006, s. 95.
[275] Murat ve Şahin, a.g.e., s. 250.

4.3.1 Beyaz Kitap

AB düzeyinde kurumsal olarak ilk defa istihdam işsizlik ve sosyal sorunların çözümü ve yeni istihdam alanlarının oluşturulması konusunda kamu harcamalarından faydalanılması gerektiği görüşünü ortaya koyan bir projedir. AB'nin mevcut olan işsizlik ve istihdam ile ilgili sorunlarını piyasanın tek başına arz ve talep dengesiyle çözemeyeceğini açık bir şekilde ortaya koyan Beyaz Kitap (White Paper), istihdamla ilgili yeni çözüm yollarının bulunmasını ve bu konuda da kamu harcamalarından mutlaka yardım alınmasını önermektedir.

Beyaz Kitap'la AB' de ilk defa istihdamın arttırılması politikaları, işsizlikle mücadele politikalarının önüne geçebilmiş ve öncelik istihdam alanları oluşturulmasına verilmiştir. Komisyon ülkede eğitim ve öğretim sistemlerinin yetersizliği ile uygulamadan uzak olması ekonomik büyümenin istenen düzeyde istihdamı sağlayamaması ve piyasaların yeterince esneklik kazanamaması gibi birçok alanda yapısal sorunların varlığını tespit etmiş olup, çözüm önerisi olarak; ulusal ekonomi politikalarının yeniden gözden geçirip istihdam ve yoğun üretimin yapılmasını tavsiye etmiştir.[276]

4.3.2. Essen Zirvesi

Beyaz kitaptan esinlenerek 1994 yılında gerçekleştirilen Essen Zirvesi'nde, üye devletlere Essen Öncelikleri olarak da adlandırılan beş alanda önlem almaları gerektiği tavsiye edilmiş ve bu önlemler Avrupa İstihdam Stratejisinin işleyişinin ve yapılanmasının temel omurgasını oluşturmuştur.

Zirve'de kabul edilen Eylem Planı ile mesleki eğitimin özendirilmesi, istihdam temelli büyümenin sağlanması, dolaylı işgücü maliyetlerinin düşürülmesi, aktif işgücü politikalarının güçlendirilmesi, özellikle işgücünden dışlanmış kişilerin teşvik edilmesi amaçlanmıştır.[277]

---

[276] H. Yunus Taş, **Avrupa Birliği ve Türkiye'de KOBİ'lerin İstihdam Artırıcı Etkileri,** İstanbul Ticaret Odası KOBİ Araştırmaları, Yayın No:2010-39, İstanbul, 2010, s.138.

[277] Ercan Usun, "Avrupa Birliği'nde İşsizlikle Mücadele", **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim Ve Ekonomi Dergisi**, Cilt 11, Sayı 1, 2004, s.73.

1994 yılındaki Essen Zirvesi'ni takiben Madrid (1995), Floransa (1996) ve Dublin (1996)'de Essen Öncelikleri'ni destekleyen ve yeni eklentiler getiren zirveler gerçekleştirilmiştir. Ancak istihdam ve işsizlik konusunu Avrupa için ortak bir payda haline getiren ve bir "İstihdam Stratejisi"nin oluşmasına neden olan asıl önemli belge Amsterdam Anlaşması'dır.

4.3.3. Amsterdam Anlaşması

16- 17 Haziran 1997 'de kabul edilen ve 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile AB 'nin temel sosyal haklara bağlılığını teyit eden Maastricht Anlaşması'nın giriş bölümüne bir paragraf eklenmiş ve istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu ilk defa ilan edilmiştir. Bu çerçevede dengeli, sürdürülebilir ve yüksek istihdam düzeyini ifade eden ekonomik ve sosyal gelişmeyi teşvik etme amacını da içerecek şekilde genişletilmiş ve Avrupa Topluluğu VI. maddesine yeni bir istihdam maddesi getirilerek; vasıflı, eğitimli ve uyum sağlayabilen emeği ve ekonomik değişimlere hızlı cevap verebilen emek piyasalarını teşvik etmek ve istihdam için koordineli bir stratejinin geliştirilmesine yönelik çalışma amacını belirlemiştir. Topluluğa, istihdam konusunda işbirliğini teşvik etme, üye devletler arasında tecrübe alışverişi yapma görevi verilmiş ayrıca, istihdam kılavuz ilkeleri ve ulusal eylem planlarının yıllık gelişme süreci resmileştirilmiştir.[278] Böylelikle Amsterdam Anlaşması ile iki önemli adım atılmış olup bunlar:

- AB düzeyinde ulusal istihdam politikalarının uyumunu güçlendirmek için yasal ve kurumsal bir çerçeve oluşturulmuştur.
- Siyasi bir karar olarak, antlaşmanın yürürlüğe gireceği tarih beklemeden, ulusal istihdam politikaları üzerinden gözetim ve işbirliği süreçlerine işlerlik kazandırılmıştır.[279]

[278] Murat ve Şahin, a.g.e., s. 253.
[279] Selamoğlu ve Lordoğlu, a.g.e., s.100.

4.3.4. Lüksemburg Zirvesi

20-21 Kasım 1997'de Lüksemburg'da gerçekleştirilen olağanüstü zirvede, Konsey tarafından ilk istihdam rehberleri kabul edilmiş ve böylece istihdam konusunda "yakınsama süreci" başlatılmıştır. "İstihdama İlişkin Yol İlkeler ve Ulusal Eylem Planları Üzerine Lüksemburg Süreci" olarak da ifade edilen gelişmeler sonrasında, üye ülkelerin istihdam stratejisine uymaları için takip etmeleri gereken ve daha sonra Açık Koordinasyon Yöntemi olarak da tanımlanacak bir süreç başlatılmıştır. Sürecin işleyişi aşağıdaki gibi olmaktadır.

- Konsey her yılbaşında Komisyonun önerisiyle İstihdam İlkelerini (Employment Guidelines) belirler.
- Her ülke bu ilkeler doğrultusunda İstihdam İçin Ulusal Eylem Planını oluşturur.
- Komisyon ve Konsey beraber Ulusal Eylem Planını inceleyerek Kasım ayında Avrupa Birliği Konseyine Ortak İstihdam Raporu sunar. Ayrıca komisyonca yeni faaliyetler ve istihdam ilkelerinin yenilenmesi için önerilerde bulunulur.
- Konseyce Hükümetlerin görüşleri de alınarak takip eden yıl için İstihdam İlkeleri kabul edilir ve komisyon teklifiyle tek tek ülkelere tavsiyede bulunabilir.[280]

Zirvede, 19 tedbiri içeren ve daha sonra AİS olarak anılacak strateji, 4 başlık altında toplanmıştır. AİS'in dört temel dayanağı olarak adlandırılan İstihdam Kılavuz İlkeleri şunlardır:

- İstihdam Edilebilirlik (Improving Employability)
- Girişimcilik (Developing Entrepreneurship)
- Uyarlanabilirlik (Encouraging Adaptability in Businesses And Their Employees)
- Eşit Fırsatlar (Strengthening The Policies For Equal Opportunities)

[280] Burçin Yılmaz Eser, Harun Terzi, "Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** Sayı: 30, Ocak-Haziran 2008, s.238-239.

Lüksemburg Zirvesinde AB'nin bu konudaki temel hedefinin, istihdamın sürekli olarak artırılması ve işsizlikle mücadele olduğu karara bağlanmış, AİS bir anlamda somutlaştırılmış ve siyasi eylem süreci tayin edilmiştir.[281]

4.3.5. Lizbon Zirvesi

23-24 Mart 2000 tarihinde gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi, AB ekonomi ve sosyal politikasında stratejik bir dönüm noktası olarak kabul edilir. Lizbon Zirvesi ile birlikte istihdam alanında AB'nin 2000 yılı sonrası gelecek on yıla ilişkin hedefler ortaya konmuş ve bu çerçevede stratejik bir amaç benimsenmiştir. Bu amaç da, "AB'yi 2010 yılına kadar dünyanın en rekabetçi ve bilgi ekonomisi haline getirmek, istikrarlı ekonomik büyüme yetkinliği kazanmak, yüksek istihdam oranı, daha kaliteli iş ve gelişmiş sosyal bütünlük sağlamaktır". 2010 yılında, toplam istihdam oranını %70'e, kadın istihdam oranını %60'a yükseltilmesi hedeflenmiş ve bu oranların tutturulabilmesi için de yıllık ortalama %3 'lük bir ekonomik büyüme öngörülmüştür. Bu hedefe ulaşılmasında da yeni bir yönteme ihtiyaç duyulmuş ve bunun sonucunda Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY) adı verilen yeni bir yaklaşım ortaya çıkmıştır.[282] Gönüllülük esasına dayalı bir koordinasyon ilkesini benimseyen AKY, yasal yaptırıma dayalı bir gücü bulunmayan, etkinliği siyasi taahhütlerin gücüne ve kamuoyu desteğine bağlı olan bir yönetişim biçimidir. Amacı, tek tip kuralları veya politik uygulamaları dikte etmek değil, en iyi uygulamaların tanıtıldığı ve deneyimlerin paylaşıldığı bir karşılıklı öğrenme süreci yaratmak olan AKY'de ikame etme, yakınlaşma, objektif yönetim, ülkelerin gözetimi, öğrenme ve bütüncül yaklaşım ve hedeflere göre yönetim olmak üzere beş temel prensibi benimsenmiştir.[283] Zirvede ayrıca yapısal reformların düzenlenerek bilgi temelli bir ekonomik dönüşümün sağlanması, Avrupa Sosyal Modelinin güncellenmesi, ekonomik gelişmenin ve makro ekonomik politikalarla uyumlu büyümenin sürdürülmesi yönünde kararlar alınmıştır.[284]

---

[281] Tekin, a.g.e., s. 104.
[282] Murat ve Şahin, a.g.e., s. 261.
[283] Naci Gündoğan, "Avrupa Birliği'nde Yeni Bir Yönetişim Biçimi Olarak Açık Koordinasyon Yöntemi ve Avrupa İstihdam Stratejisi", **Çimento İşveren Dergisi,** Ocak 2006, s. 14-15.
[284] Tekin, a.g.e., s.107.

4.3.6. Lizbon Zirvesi Sonrasında Avrupa İstihdam Stratejisinde Yaşanan Gelişmeler

Lizbon Zirvesi'nde kabul edilen stratejiler, Stockholm (23-24 Mart 2001), Barselona (15-16 Mart 2002) ve Brüksel (20-21 Mart 2003) Zirvelerinde alınan kararlarla da desteklenmiştir.

Stockholm Zirvesi'nde Lizbon'da belirlenen hedeflere iki yeni ara hedef eklenmiş ve bir yeni hedef belirlenmiştir. Bu hedeflere göre, AB geneli için istihdam oranı 2005 yılına kadar %67'ye ve kadın istihdamı da %57'ye yükseltilecek ve yaşlı çalışanların (55-64 yaş arası) istihdam oranı 2010 yılına kadar %50'ye ulaştırılacaktır. Komisyon, eksikliklerin giderilmesi yönünde on öncelikli alanı tespit etmiştir. Bunlar; Avrupa'da daha fazla ve kaliteli işlerin yaratılması, yenilenmiş Avrupa işgücü piyasalarının oluşturulması, mal ve hizmetler ile ilgili ekonomik reformların hızlandırılması, finans piyasalarının entegrasyonu, düzenli bir ekonomik çevrenin meydana getirilmesi, e-Avrupa 2002 projesinin hızlandırılması, bilgi teknolojilerinin gerektirdiği nitelik eksiklikleri ile mücadele edilmesi, Avrupa'nın sahip olduğu araştırma ve yenilik kapasitesinin güçlendirilmesi, sosyal içermenin güçlendirilmesi ve yaşlı nüfusa yönelik sosyal korumanın modernizasyonunun sağlanmasıdır.[285]

Barselona Zirvesi'nde ise tam istihdam hedeflenmiş, Avrupa İstihdam Stratejisinin Lizbon stratejisi ile uyumlulaştırılması gerektiği belirtilmiş ve aktif politikalar ile mesleki eğitimin önemi vurgulanmıştır. Ocak 2003 tarihinde yapılan Brüksel Avrupa Konseyi'nde de istihdama yönelik yeni kural ve tavsiyeler benimsenmiş ve komisyon yıllık ekonomi ve istihdam politikalarının eşgüdümünün sağlanarak verimliliklerinin artırılması yönünde karar almıştır. Komisyonun belirlediği öncelikler arasında tam istihdam hedefi, çalışma verimliliği ve kalitesinin artırılması, çalışma piyasasında eşgüdümün sağlanması, Lizbon istihdam stratejisinin güçlendirilmesi gibi hedefler öne çıkmaktadır.[286]

---

[285] Janine Goetschy, "The European Employment Strategy from Amsterdam to Stockholm: Has It Reached Its Cruising Speed?", **Industrial Relations Journal,** Vol.: 32, No: 5, 2001 s. 412.
[286] Kesici ve Selamoğlu, a.g.m. s. 37.

Avrupa Komisyonu, 2002 yılında AİS 'nin beş yıllık performans değerlendirmesini yapmış ve 17 Temmuz 2002 tarihinde bir bildiri yayınlamıştır. Değerlendirmede Avrupa İstihdam Stratejisi ile birlikte AB işgücü piyasası işleyişinin kayda değer şekilde iyileştiği, yapısal işsizlik düzeylerinde azalma kaydedildiği ve işgücü niteliğindeki iyileşmelerle beraber daha istihdam yoğun ekonomik büyüme biçimlerinin geliştirildiği, stratejinin istihdamın artırılmasını hedefleyen ulusal politikalar oluşturulmasına doğru bir değişim yarattığı, daha istihdam duyarlı vergi kazanç sistemlerinin oluşturulduğu, eğitim ve öğrenim sistemlerinin işgücü piyasasının gereksinimlerine uygun hale getirildiği yer almıştır. Öte yandan raporda önleyici ve aktif yaklaşımların etkinliği, eğitim ve öğrenim arasındaki mesafenin giderek büyüme riski, esneklik ve güvenlik arasındaki dengenin korunması gibi işgücü piyasasını etkileyecek konularda çok önemli ilerlemelerin sağlanamadığı da belirtilmiştir.[287]

Bu etki değerlendirmesinin sonuçları çerçevesinde Avrupa İstihdam Stratejisi 2003-2006 yılları için yeniden yapılandırılmış ve 2003 Bahar Avrupa Konseyi'nde tam istihdam, işte kalite ve verimlilik, sosyal birleşme ve bütünleşme olmak üzere üç tamamlayıcı unsur ekseninde "Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu (European Employment Taskforce)" kurulmuştur. Kurum istihdam ve verimliliği artırmak için; çalışanların ve girişimcilerin adaptasyonunu artırmayı, işgücü piyasasında daha fazla insanın kalmasını sağlamayı, beşeri sermayeye daha çok yatırım yapılmasını ve kararlı bir yönetimle reformların zamanında hayata geçirilmesini amaçlamış ve Avrupa Konseyince on tane yol gösterici özel hedef kabul edilmiştir.[288] Bu hedefler, "işsizler ve işgücü dışındakiler için aktif politikaların uygulanması, girişimciliğin ve iş yaratmanın teşvik edilmesi, iş piyasasına adaptasyon ve uyum yeteneğinin artırılması, beşeri sermaye ve yaşam boyu öğrenimin gelişiminin teşvik edilmesi, işgücü arzını artırmak ve aktif yaşlanmayı teşvik etmek, cinsiyet eşitliği, işgücü piyasasındaki dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonunu teşvik etmek ve ayrımcılıkla mücadele, işin cazibesini arttırmak ve çalışmayı özendirmek, düzensiz ve kayıt dışı istihdamın kayıt içine çekilmesi, bölgesel istihdam farklarının

[287] A.m., s.39.
[288] Eser ve Terzi, a.g.m., s.240.

azaltılmasıdır."[289] Belirlenen bu temel hedefler doğrultusunda ülkelerin olumlu çaba göstererek mevzuatlarını uyumlu hale getirmeleri ve hedeflenen faaliyetleri hayata geçirmek için gayretli bir tutum içine girmeleri istihdamın artırılması ile sonuçlanmıştır.[290]

Ancak bu olumlu gelişmelere rağmen, 2010 Lizbon hedefleri tutturulamamış, 2010 yılı ilk çeyreği sonuçlarına göre AB 25'de toplam istihdam oranı %64,1, kadın istihdam oranı da %58,5 olarak gerçekleşmiştir. Hedeflerin tutturulamamış olmasında AB'nin sahip olduğu yapısal özelliklerin yanında küresel krizin etkileri de büyük rol oynamıştır. Çünkü finans krizi olarak başlayan ve oluşumunu devam ettiren krizin en önemli etkilerinden biri işgücü piyasalarında meydana gelmiştir. Bu bağlamda işsizlik oranlarının pek çok AB ülkesinde çift haneli rakamları aştığı, pek çoğunun da yaklaştığı görülmüştür. Küresel krizin kendileri için yeni bir dönüşüm sürecinin başlangıcı olduğunu gören Avrupa Komisyonu, tüm bu sorunların çözümü noktasında 3 Mart 2010 tarihinde "2020: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi" adlı strateji bildirisini yayınlamıştır.[291]

Avrupa 2020 stratejisinde, akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme öncelikleri kapsamında istihdam, eğitim, sosyal içerme, Ar-Ge ve iklim ve enerji konularında birbirini destekleyen 5 "AB Ana Hedef"' (EU Headline Targets) belirlenmiştir. Sözü edilen bu hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla 10 "Bütünleşmiş Yönerge" (Integrated Guidelines) ve 7 girişimin "Bayrak Gemisi Girişimler-Flagship Initiatives" hayata geçirilmesi öngörülmektedir. Bu girişimler "Yenilikçilik Birliği", "Hareket Halinde Gençlik", "Avrupa için Dijital Gündem", "Kaynakları Verimli Kullanan Avrupa", "Küreselleşme Çağı için Sanayi Politikası", "Yeni Beceri ve İşler için Gündem" ve "Yoksulluğa Karşı Avrupa Platform"dur. Beş

[289] H. Bader Arslan, Dilber ULAŞ, "İstihdamın Korunması ve İşten Çıkarılanlara Uygulanan Yardımlar", **Ege Akademik Bakış,** Cilt 4, Sayı 1-2, s.105.
[290] Ertan Beceren, Murad A. Kasalak, "Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi ve Üye Ülke Stratejilerinin 10 Hedef Kapsamında İstihdama Yönelik Uygulamaları", **Ekonomi Bilimleri Dergisi,** Cilt 2, Sayı 2, 2010, s.55.
[291] Murat ve Şahin, a.g.e., s. 271.

Hedeften üçü doğrudan işgücü piyasası, beceriler ve sosyal politikalar ile ilgilidir ki bütünleşmiş ilkelerin dördü bu kapsamda yer almaktadır.[292]

Avrupa 2020 Stratejisi, Avrupa Birliği ekonomisinin küreselleşme karşısında yaşadığı yapısal problemlerin aşılabilmesi için hazırlanmış bir strateji olarak belirmekte olup bu anlamda Lizbon Stratejisinin devam metni olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda strateji tek pazarın önemini vurgulayarak üye ülkelerin ekonomi politikalarının güçlü bir koordinasyon eşgüdümünde yürütülmesine önem vermektedir.[293]

4.4. TÜRKİYE'DE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI

Türkiye'de işsizlikle mücadele için bu güne kadar çeşitli aktif ve pasif politikalar uygulanmış olmakla birlikte, işsizlik daha ziyade ekonomik büyüme ile çözülebilecek bir sorun olarak algılandığından işsizlikle mücadelede öne sürülen klasik yöntem ekonomik büyümenin sağlanması olmuştur. Ekonomik büyüme ile mal ve hizmet üretimi artacak ve bu ise yeni işçilerin işe alınmalarına imkân sağlayacaktır. Ne var ki Türkiye'nin yakın dönemde ekonomisini büyütmesine karşılık işsizliğin yeterince azalmaması bu konudaki ezberin bozulmasına sebep olmuş ve bu durum büyük ölçüde emek piyasalarındaki katılıklar sebebiyle büyümenin mevcut işgücünün daha verimli çalıştırılmasından kaynaklanmıştır. Bu dönemde işverenler istihdam maliyetlerindeki yükseklikler ve işçiyi sonradan işten çıkarmanın zorlukları gibi sebeplerle artan talebi istihdamı arttırmak yerine mevcut işçilerini daha yoğun çalıştırarak karşılamayı tercih etmişlerdir.[294]

Türkiye'deki işgücü, istihdam ve işsizlikle ilgili politikaları planlı dönem öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönem itibariyle ele alıp incelemek mümkün olmakla birlikte, işgücü politikalarının asıl olarak planlı dönemle birlikte gündeme

[292] Rahim Taghizadeh, "Avrupa İstihdam Stratejisi ve Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", **Sakarya İktisat Dergisi,** Cilt 2, Sayı 5, 2013, s. 18.
[293] Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, "Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa, Stratejisi",2010, s. 6-7. (Çevrimiçi) http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/Sosyal%20Politika%20ve%20%C4%B0stihdam/avrupa_2020_stratejisi.pdf (27.04.2014)
[294] Biçerli, "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı", s.12-13.

geldiği görülmektedir. Ülkemizde işsizlik sorununun belirgin bir yapıya bürünmesi ve tartışılan bir konu haline gelmesi, 1950'li yıllara dayanmaktadır. Bunun en önemli nedenleri arasında; 1938- 1945 yılları arasında II. Dünya Savaşı nedeniyle işgücü piyasasının dışında bulunan yaklaşık bir milyon erkeğin, savaşın sona ermesiyle birlikte yeniden işgücüne katılması ve 1936- 1948 yılları arasında yaklaşık olarak 1800 adet olan traktör sayısının, takip eden yıllarda önemli bir artış göstererek 40.300'e çıkması bulunmaktadır. Ancak; traktör sayısındaki hızlı artışın paralelinde tarımsal alanlarda meydana gelen genişleme hareketi ile beraber yaşanan ekonomik canlanma ve 1963-1973 yılları arasında yaklaşık bir milyon işgücünün Batı Avrupa işgücü piyasasına kayması, sözü edilen belirginleşmenin tüm boyutlarıyla ortaya çıkmasında geciktirici bir rol oynamıştır.[295] 1973'lü yıllardan itibaren Batı Avrupa ülkelerine yönelik işgücü akımının durmasından sonra, Orta Doğu ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkeye gönderilen işgücü işsizlik sorununun büyümesini önleyen diğer faktörlerden birisi olmuş, bu sayede eksik istihdam ve işsizlik oranlarının yükselmesi geçici olarak önlenmiştir.

Türkiye emek piyasasının dinamiklerinin çözümlenmesinde önemli olan bir başka husus da 1963 Planlı Kalkınma Dönemi'nin başlangıcından 24 Ocak 1980 İstikrar Tedbirlerine kadar ithal ikameci sanayileşme stratejisi ve merkezi planlara dayalı karma ekonomik yapıya sahip Türkiye'de, 24 Ocak Kararları ile ihracata dönük sanayileşme stratejisi ekseninde serbest piyasa ekonomisine dayalı ekonomik yapıya geçilmesi olmuştur. Bunun için ekonomide makroekonomik istikrar önlemleri, dış ticaretin serbestleştirilmesi, özelleştirme, devlet desteklemelerinin azaltılması, serbest döviz kuru ve reel ücretlerin düşürülmesi gibi değişikliklere gidilmiştir.[296] Bu sanayileşme modellerinin işgücü piyasalarını etkilememesi veya daha doğru bir ifadeyle işgücü piyasalarının bu modellerden etkilenmemesi ve bağımsız olarak çözüm mekanizmalarına başvurması düşünülemez bir olgudur. Dolayısıyla kalkınma planları değerlendirilirken, dönemin sanayileşme politikasının da göz önünde tutulması gerekmektedir.[297]

[295] Murat ve Şahin, a.g.e., s. 444.
[296] Mehmet Rauf Kesici, "Avrupa Emek Piyasası Dinamikleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Temelinde Türkiye'nin Uyumu", **Çalışma ve Toplum,** 2011, s. 88.
[297] Murat ve Şahin, a.g.e., s. 445.

4.4.1. Kalkınma Planlarında İstihdam

Türkiye'de kapsamlı ve kararlı bir işsizlikle mücadele programı uzun yıllar boyunca uygulanamamış, istihdam politikalarına kalkınma planlarında yer verilmekle beraber sadece metinlerde kalmıştır. Genelde kalkınma planlarında işsizlik ekonomik büyümeye bağlı bir olgu olarak görüldüğünden büyümeyle beraber sorunun ortadan kalkacağı düşünülmektedir. Ayrıca planlarda belirsiz ifadeler kullanılmakta, hükümet değişiklikleri nedeniyle işsizlik politikaları süreklilik arz etmemekte ve her planda farklı tedbirler öngörülmektedir. Sonuç olarak ülkemizde planlı döneme geçilmesinden bu yana ulusal istihdam politikasının belirlenemediği ve hayata geçirilemediği söylenebilir.[298] Ancak özellikle son yıllarda AB'ye üyelik sürecinin de etkisiyle ülkemizde aktif istihdam politikalarına ağırlık verildiği ve AB aday ülke olmamızın da getirdiği bazı yaptırımlar sonucunda yapısal dönüşümler yaşandığı görülmektedir.

Kalkınma planlarında; sosyal ve ekonomik tüm alanlarda olduğu gibi, "işgücü, istihdam ve işsizlik" alanında da önemli ilke, hedef ve politikalar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Genel istihdam politikaları açısından, tüm planlarda işgücü ile ilgili olarak yerinde tespitler yapılmış, bazı hukuksal ve kurumsal düzenlemeler hayata geçirilmiş ancak işsizlik sorunu ile mücadelede ve yeni istihdam alanlarının yaratılmasında gelinen nokta, Plan hedeflerinin oldukça altında seyretmiştir. İstihdam ve işsizlik sorununa karşı, kalıcı ve köklü çözümlemeler sunabilecek ve devamlılığı olan uzun vadeli istihdam politikaları yerine, her plan dönemi için ayrı ayrı politikaların geliştirilmeye çalışılması, hedeflerde meydana gelen sapmanın en önemli nedenlerinden biridir.[299]

4.4.1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

"Planda istihdam hedefleri;

(a) İşsizlik meselesini çözmek,

(b) Çalışanların meslekî seviyelerini yükseltmek,

(c) Her basamakta yeterliliğe dayanan bir çalıştırma politikasıyla yetişenleri

[298] Eser ve Terzi, a.g.m., s. 244.
[299] Murat ve Şahin, a.g.e., s. 446.

yerinde kullanmak ve sağlam bir sosyal hareketlilik yaratmak,
(d) Çalışan nüfusun çeşitli meslek gruplarının bölünüşündeki dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve daha dengeli bir dağılış sağlamaktır."[300]

Bunun için, Türkiye'nin işgücünün tespit edilmesi ve sonraki yıllarda ihtiyaç duyulacak elemanın belirlenmesi çalışmaları yapılmış ve işgücü durumu tarım, sanayi, hizmetler, inşaat, maden çıkarma ve imalât sanayiinde incelenmiştir. Bu tespit çalışmasından sonra işgücünün 15 yıllık projeksiyonu çerçevesinde eğitim kurumları başlıca işgücü arz mekanizması olarak kabul edilmiş, eğitimin sanayi için önemi vurgulanarak sanayide eğitimin şimdiki durumu ve geliştirme imkânları değerlendirilmiştir.

Nüfus artış hızının çok yüksek olduğu ve işgücü arzı ile yaratılan istihdam arasındaki farkın tarımda gizli işsizlik, tarım dışında ise açık işsizlik şeklinde ortaya çıktığı belirtilmiştir. Hızlı şehirleşme sonucunda artan işgücünün şehirlere kontrolsüz akınını önlemek için tarım bölgelerinde emeğin değerlendirilmesi esasına dayanan tarım dışı çalışmaların geniş ölçüde arttırılması ile istihdam yaratıcı projelerin ve sektörlerin öncelikle ele alınması hedeflenmiştir. Plân içinde maliyeti etkilemeden, istenilen zaman ve nitelikte üretim yapabilecek işgücü yoğunluğuna dayanan sektörlere ve projelere öncelik verilmektedir. Ayrıca belli alanlarda özellikle inşaat sektöründe işgücü yoğunluğuna dayanan bir teknolojik kalkınma imkânları üzerinde önemle durulması, işgücü fazlasının işgücü talep eden ülkelere gönderilmesi, nüfus artış hızını yavaşlatıcı bir politika izlenmesi ve şayet tüm bu önlemlerin sorunu çözemediği görülürse, gelecek plan dönemleri için daha yüksek bir kalkınma hızının hedeflenmesi öngörülmüştür.[301]

4.4.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

Bu plan döneminde istihdam yaratmak ekonominin hızla gelişmesinin bir sonucu olarak ele alınmış, istihdam konusu genel kalkınmanın dışında bağımsız bir amaç olmamıştır. Bu dönemde seçilen yıllık kalkınma hızının (%7) gerçekleşmesine

[300] DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s.442.
[301] DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).

bağlı olarak artan çalışma imkânları oranında istihdamın en yüksek seviyeye çıkarılacağı öngörülmüş ve ağırlık verilecek sanayileşme ile şehirlerde daha fazla çalışma imkânlarının yaratılması, istihdamın özel tedbirlerle desteklenmesi ve istihdam sorununun büyük olduğu yerlerin özellikle gözetilmesi hedeflenmiştir. Toplam istihdam artışı Birinci Beş Yıllık Plandaki tahminlere göre 2.100.000 olması gerekirken l.215.000 bir artış gerçekleşebilmiş ve bu geri kalma tarımdaki ve hizmetler sektöründeki işgücü artış miktarının düşük olmasına bağlanmıştır. Plan döneminde istihdam seviyesinin yükseltilmesi ve işsizliğin azaltılması amacıyla istihdam etkisi yüksek olan sektörlere ağırlık verilecek, bunun yanında maliyeti artırmaksızın işgücü yoğunluğu yüksek, sermaye tasarruf edici ve istihdam yaratacak projelere bütün sektörlerde öncelik verilecektir. Tarım sektöründe, daha çok işgücü kullanmayı gerektiren yönde tarım teknolojisinde ve ürün tiplerinde değişiklik yapılacak, yan bir gelir kaynağı olarak el sanatlarının geliştirilmesine çalışılacaktır. Tarımda ve tarım dışı sektörlerde kullanılmayan kapasitenin bulunduğu alanlarda teşvik tedbirleri ile iş imkânları yaratılması gözetilecek ve istihdam sorununun baskısını azaltan yurt dışına işgücü gitmesinin desteklenmesine devam edilecektir.[302]

4.4.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

15-64 yaş grubundaki nüfusun istihdam olanaklarından daha hızlı artması önemli bir istihdam sorunu yaratmış ve bu sebeple planda istihdam sorununun çözümlenmesi hedeflenmiştir. İstihdam sorununun çözümü hızlı büyüyen bir ekonomik büyümeye ve hızlı bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesine bağlanmış, üretim kapasitelerinin hızla artırılması tek tutarlı yol olarak belirlenmiştir. Ayrıca istihdam sorununun çözümlenmesi ve gelir grupları arasındaki dengesizliğin nisbi olarak giderilmesi ve sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması da uzun dönemli amaçlar olarak benimsenmiştir.[303]

4.4.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Türkiye'nin istihdam sorununun bir bölümünün gelişmişlik düzeyi ve demografik olguların, bir bölümünün de geçmiş dönemlerde uygulanan politikaların

[302] DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).
[303] DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).

getirdiği yapısal bozuklukların sonucu olduğu, istihdam hacmindeki gelişmelere rağmen işsizliğin azaltılamadığı ve yurtiçi işgücü fazlasının büyüdüğü belirtilmiş ve IV. Plan döneminde istihdam sorununa gerçekçi çözümler getirmek temel ilkelerden biri olmuştur.

Bu kapsamda teknoloji ve sanayi politikalarıyla uyumlu ve tutarlı bir istihdam politikası geliştirilecek, istihdam ve ücret politikalarında insan gücünün yerinde ve verimli biçimde çalıştırılmasına ve sektörler ile bölgeler arasında dengeli planlamasına dikkat edilecektir. İşgücünün üretim sürecinden önce ve sonra eğitilmesi üzerinde titizlikle durulacak, orta nitelikli teknik insan gücünün yetiştirilmesinde özel programlar, kurumlaşmalar ve teşviklerden yararlanılacaktır. Bölgelerarasında nitelikli insan gücü istikrarını sağlamak için çalışmalar yapılacak ve öncelikle ihtiyaç olan bölgelerde ve hizmet alanlarında yükseköğrenim mezunlarının belirli süreli zorunlu hizmet vermeleri için gerekli yasal değişikliklere gidilecektir. İş ve İşçi Bulma Kurumu ülkenin üretim sürecindeki gelişmeler doğrultusunda insan gücü ihtiyaçlarını belirleyecek şekilde yeniden düzenlenecek, İş Yasasının kapsamı genişletilerek istihdam güvencesini artıran değişiklikler yapılacaktır. Sanayileşme yaşanacak gelişmeler kapsamında inşaat sektöründeki mevsimlik istihdamın bir bölümünün sanayi sektörüne kaymasıyla sürekli istihdama dönüştürülmesine özen gösterilecektir.[304]

4.4.1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

V. Beş Yıllık Planın temel amaçları arasında istihdamın artırılması ve genç işsizliğinin azaltılması yer almakta olup istihdamın artırılması için emek yoğun yatırım projeleri teşvik edilecektir.

Türkiye'nin temel sorunlarından birinin, 15-64 yaş grubuna daha fazla istihdam sağlanması ve eğitimin yaygınlaştırılması ile bu yaş grubunun işe yerleştirilmesi olduğu belirtilmiştir. Bunun da okul içi ve yaygın eğitim programlarının işlevselleştirilmesi, vasıfsız işgücünün işe dönük ve hizmet içi

[304] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Yayın No, DPT:1664, Ankara-Nisan 1979.

eğitiminin desteklenmesi, daha fazla yabancı sermaye çekilmesi ve serbest bölgelerin geliştirilmesi ile sağlanacağı ifade edilmiştir.

Plan döneminde yıllık programlarla genç işsizlerin istihdamını artırmak için projeler uygulanacak, gençlere istihdam sağlayan işverenler vergi ve diğer yollarla desteklenecek, gençlerin becerilerini geliştirecek eğitim imkânı sağlayan işverenlere vergi iadesi uygulanacak; ortaöğretimden başlanarak okula devam eden gençlerin niteliklerine uygun istedikleri mesleğe yönelmelerini sağlayacak hizmetler verilecektir.

Yerel gizil girişimcileri desteklemek için istihdam ve üretimi olumlu etkileyen sanatkâr ve küçük ölçekli sanayiin gelişmesi sağlanacak; kendi işini kuracak teşebbüslere yardım edilecektir. Yurt dışı işçi göçü kısmen de olsa istihdam sorununu azaltacağından özellikle Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerine işçi gönderilecektir. Tarımdaki gizli işsizliği ortadan kaldırmak için de yurttiçi işgücü göçü yaratmadan bulundukları kırsal bölgede ihtiyaç duyulan alanlarda 150 bin kişiye kısa süreli kurslar açılarak mesleki bilgi ve beceri kazandırılacaktır.[305]

4.4.1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Planda istihdam artışını sağlayacak ortamın yaratılması esas alınmış ve bu kapsamda yatırımların teşviki, girişimci ruhunun geliştirilerek küçük ve orta ölçekli girişimlerin desteklenmesi, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu elemanın yetiştirilerek niteliğinin yükseltilmesi ve istihdamın artmasını engelleyen aksaklıkların giderilmesi temel alınmıştır.

Bu temel hedefler doğrultusunda, kadınların eğitim seviyeleri yükseltilerek mesleki eğitim olanakları sağlanacak ve özellikle tarım dışı sektörlerde kadın istihdamının yaygın hale gelmesi için ihtiyaç duyulan fırsatlar yaratılacaktır. Yaygın eğitimde öncelik beceri eğitimine verilecek, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile işbirliği içinde emek talebini karşılayacak beceri ve meslek kazandırıcı eğitimin içeriği belirlenecek, kamu ve özel istihdam kurumlarının eğitim vermeleri desteklenecektir. İş bulmada sıkıntı yaşayan özürlüler ve eski hükümlülerin sorunlarını çözecek

[305] Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Yayın No, DPT:1974.

önlemler alınacak, kısmi zamanlı yeni iş imkânları yaratılacak ve gereken hukuki değişiklikler yapılacaktır. İşgücü piyasası verilerinin uluslararası standartlarla uyumlu ve kıyaslamalara olanak tanıyacak özellikte devamlılık arz sağlanacaktır.[306]

4.4.1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

1994 ekonomik krizinin ardından iki yıl plan uygulamasına geçilememiş ancak bu ara yapılan program ile yönetilmiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ekonomide toparlanma izlerinin görüldüğü yıllar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu Plan'ın en önemli olumlu yönü büyüme oranının %3,9 ve işsizlik oranının da hedeflenen orandan (%7,7) daha düşük (%7,3) çıkmasıdır.[307]

Planda toplam istihdam içinde düşük verimli tarım sektöründeki istihdamın %45, toplam ücretli istihdam içinde kamu kesimindeki istihdamın ise %40 gibi yüksek bir oranda olduğu, uluslararası kriterlerle kıyaslandığında düşük verimli sanayi ve hizmet sektörlerinde yeterince istihdam yaratılamadığı, küçük ve orta ölçekli işletmelerin istihdam yaratma potansiyeli büyümekle beraber işgücünün eğitim seviyesinin düşük olmasının üretken istihdamı geliştirmeyi engellediği, kentlerde eğitimli gençlerin işsizlik oranının yüksek, kadınların işgücüne katılma oranının düşük olduğu vurgulanmış olup kişilerin ilgi alanlarına ve niteliklerine uygun eğitim ve istihdam olanaklarının sağlanması esas alınmıştır.

Üretken istihdamın artırılması büyümeye bağlandığından kararlı, yatırım ağırlıklı, rekabetçi ekonomik koşullara dayalı yüksek büyüme hızı, planın ana ilkesi olmuştur. Bu kapsamda teknoloji seviyesi ve katma değeri yüksek sanayi ve hizmet sektörü yatırımlarına ağırlık verilerek büyüme odaklı, gelişen teknolojinin taleplerini karşılayacak nitelikli istihdam gelişmesine önem verilecektir. Küçük ve orta ölçekli işletmeler ve girişimciler çeşitli yollarla desteklenecek, girişimcilik eğitimi verilecektir. Mahalli kaynakların(doğal kaynaklar, emek, finans vs.) kullanımı teşvik edilerek piyasa koşullarıyla baş edebilecek girişimler desteklenecektir. Bu bağlamda kırsal sanayiler teşvik edilecek ve tamamlanmamış yatırımlardan az bir destekle rekabet edecek hale gelebilecek olanlar faaliyete geçirilmeye çalışılacaktır.

[306] Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), Yayın No, DPT: 2174.
[307] Murat, a.g.e. s. 107.

Güneydoğu Onarım Projesinin uygulandığı ve yüksek oranda işsizliğin yaşandığı yörelerde altyapı, konut, arazi rehabilitasyonu, ağaçlandırma gibi mahalli ihtiyaçları giderecek alanlarda özel istihdam projeleri gerçekleştirilecektir. Kamuda ihtiyaç fazlası istihdamın eritilmesine çalışılacak ve ara kademe eleman oluşturulması için gereken faaliyetlere yoğunluk verilecektir.

İstihdamın artırılması ve kayıtdışı ekonomiyi azaltmak için işgücü maliyetleri (istihdam vergileri) düşürülerek AB ülkeleriyle uyumlu hale getirilecektir. Aktif işgücü piyasası tedbirleri güçlendirilecek, İş ve İşçi Bulma Kurumu işgücü piyasası ihtiyaçlarına cevap verecek bir yapıya kavuşturularak İş-Kur adı altında tekrar teşkilatlanacaktır. Gümrük Birliğine geçilmesiyle uluslar arası piyasayla rekabet edecek güçte olmayan işletmelerin kapanması ve kurumların özelleştirilmesiyle çalışanların işsiz kalması nedeniyle yeni istihdam olanaklarının kurulması için kapsamlı programlar uygulamaya geçirilecektir. İstihdamın geliştirilmesine yönelik olarak verimlilik kaybına uğramadan yasal çalışma sürelerini kısaltacak ve esnek zamanlı çalışma çeşitlerine olanak sağlayacak çalışmalar başlatılacaktır.[308]

4.4.1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Başlangıç tarihi Şubat 2001 krizi ile örtüşen VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işgücü piyasası ile ilgili hedeflenen verilerin tutmadığı görülmüş, özellikle planlanan işsizlik oranı yaklaşık iki kat daha yüksek bir oranda gerçekleşmiştir.[309] Küresel kriz ve 1999 yılında yaşanan deprem felaketleri ekonomiyi olumsuz etkilemiş ve işsizliğin artmasına neden olmuştur.

Dünyada köklü ekonomik ve sosyal değişimlerin yaşandığı bir dönemde, değişimin sunabileceği imkânlardan en üst düzeyde yararlanabilmesini sağlamak amacıyla 2001-2023 dönemini kapsayan uzun vadeli gelişme strateji ekseninde hazırlanan planda,2023 yılında tarım, sanayi ve hizmet sektörlerinin toplam katma değer içindeki paylarının sırasıyla yüzde 5, 30 ve 65 olması öngörülmüştür. Ayrıca 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin Avrupa

[308] Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).
[309] Murat, a.g.e. s. 109.

Birliğine (AB) aday ülke olarak kabul edilmesiyle, AB'ye tam üyelik için gerekli olan reformların gerçekleştirilmesi sürecinde AB müktesebatına uyum çalışmalarının da plan hedeflerini etkilediği görülmektedir. Bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması ve göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması için beceri kazandırma ve meslek edindirme kurslarının yaygınlaştırılmasının sağlanması ve bölgesel planlama çalışmalarına devam edilmesi plandaki öncelikler arasındadır.

Bu kapsamda, üretken yatırımlara hız verilmesi ve ekonomide dengeli büyümenin sağlanmasıyla özellikle tarım dışı sektörlerde istihdamın artırılmasına çalışılacaktır. Ekonominin ve bilgi çağının gereksinimlerini karşılayacak yüksek nitelikli işgücü geliştirilecek ve işgücü piyasasının verimliliği güçlendirilecektir. Sanayi sektörünün lokomotifi KOBİ'lerin eğitim, proje, pazarlama vb. yoluyla istihdam yaratma kapasitelerinden maksimum düzeyde faydalanılacaktır. Nitelikli işgücüne yurtiçinde istihdam olanakları yaratılarak beyin göçü engellenecek, istihdam dışında kalan gençler, kadınlar ve engellilerin istihdama katılmasını sağlayan önlemlere öncelik verilecek ve işsiz kalma olasılığı yüksek, beceriden yoksun bireyler aktif/ pasif istihdam politikalarıyla desteklenecektir. İşgücünün verimliliğini ve niteliğini yükseltmek için kurulacak Meslek Standartları Sınav ve Belgelendirme Sistemi'nin önündeki hukuki engeller giderilecek, işgücü piyasasının gerektirdiği faaliyetleri yerine getirebilmesi için İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeniden düzenlenecek ve özel istihdam bürolarının oluşturulmasına dair mevzuatta değişikliklere yer verilecektir. [310]

4.4.1.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)

Plan, "İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde beş gelişme ekseninde hazırlanmıştır. Beş gelişme ekseninden biri istihdamın artırılması olup bu eksende işgücü piyasasının geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine

[310] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).

duyarlılığının artırılması ve aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi olmak üzere 3 temel hedef belirlenmiştir.

Sekizinci plan döneminde Türkiye ekonomisi 2000 yılında yüzde 7,4 oranında büyürken 2001 krizi neticesinde % 9,5 oranında daralmış ve kriz sonrası uygulanan makro politikalarla 2002-2005 döneminde % 7,5 büyüme oranı yakalamıştır. Ancak ekonomik büyümenin istihdam üzerindeki etkisi sınırlı kalmış, 2001 yılı ekonomik krizi ve tarım istihdamında yaşanan gerilemenin de etkisiyle 2001-2005 döneminde yıllık ortalama istihdam artışının % 0,4 ve 2005 yılında işsizlik oranın % 10,3 olduğu görülmüştür. İşgücü piyasasında gerekli yasal ve kurumsal değişiklikler yapılmış, 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu ile Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine ve AB mevzuatına mutabakat sağlanmış ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile Kurum çağdaş bir yapıya kavuşturulmuştur. Özel istihdam bürolarının kurulmasına imkân sağlanmış, işgücü piyasası bilgi sisteminin oluşturulması için İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu düzenlenmiş, istihdamı ve yatırımları destekleyen 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisine uyumu sağlamak için yapılan düzenlemeler doğrultusunda 2003 yılında İstihdam Durum Raporu hazırlanmış, AB ile ülkemizin beraber kaynak aktardığı ve İŞKUR tarafından yürütülen Aktif İşgücü Piyasası Programları Projesi ile 50.059 kişiye eğitim verilerek toplam 7.463 kişiye iş sağlanmıştır.

Plan döneminde istihdam yaratan sürdürülebilir büyüme kapsamında, çağdaş dünyanın nitelikli emek ihtiyacını karşılayan işgücünün geliştirilmesi, istihdam olanakları oluşturarak işsizliğin düşürülmesi ve işgücü piyasasının verimli hale getirilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda belirlenecek Ulusal İstihdam Stratejisinde, tarım sektöründeki çözülme sonucunda açıkta kalan işgücünün tarım dışı sektörlerde değerlendirilmesi ile girişimciliğin özendirilmesi ve desteklenmesi hedeflenecektir. İşgücü piyasasının esnekleştirilmesi ve mobilitenin yüksek olduğu hale gelmesi için işgücü maliyetlerinin yüksek olmasına sebep olan istihdam vergileri aşamalı olarak düşürülecektir. İş bulmada sıkıntı yaşadığından istihdam dışı kalan kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, özürlüler ve eski hükümlülere fırsat eşitliği yaratılacak,

kadınların işgücüne ve istihdama katılımlarının artırmak için çocuk ve diğer bakım hizmetleri erişilebilir hale getirilecek ve gençlerin işgücü piyasasında tecrübe edinmelerini artıran projeler yürütülecektir.

Ayrıca değişen ve gelişen ekonomi nedeniyle işgücü piyasasının güncel ihtiyaçlarını karşılamak için, bireylerin istihdam becerilerini artıran hayat boyu öğrenim stratejisi geliştirilecek ve özellikle mesleki eğitimde önem taşıyan uygulamalı eğitim çalışmaları yoğunluk kazanacaktır. Meslek standartlarına dayalı yeterliliklerin geliştirilmesi, belgelendirilmesi, belge ve eğitim veren kuruluşların akreditasyonu gibi ana fonksiyonları yerine getiren Ulusal Mesleki Yeterlilik Sistemini kurularak mesleki eğitim bu sisteme hassas bir yapıya kavuşturulacaktır. Aktif işgücü politikaları kapsamında girişimcilik ve istihdam garantili programlar, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetleri, işletmelerde eğitim seminerleri çeşitli kurslar vasıtasıyla öncelikli olarak uygulanacak ve yaygın hale gelmesi sağlanacaktır. Ayrıca aktif işgücü programları, işgücü piyasası ihtiyaç analizlerine paralel olarak yeniden tanzim edilecek ve istihdam yaratacak mikro ölçekteki projeler desteklenecektir.[311]

4.4.1.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)

Katılımcı bir yöntemle kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri ile beraber pek çok kişinin katkısıyla hazırlanan Onuncu Kalkınma Planında, bütün toplumu kapsayacak şekilde iş imkânlarının yaratılması, kadın-erkek eşitliğinin ve işgücünde etkinliğin sağlanması, iş sağlığı ve iş güvenliği koşullarının düzeltilmesi ile güvenceli esnekliğin kabul edildiği bir işgücü piyasasının kurulması amaçlanmıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde işgücüne katılma ve istihdam oranlarının özellikle kadınlarda yükselerek işsizlik oranının tek haneli rakamlara gerilediği, işgücünün eğitim seviyesinde ilerleme kaydedildiği, işgücü verimliliğinin yükseldiği ve aktif işgücü programları için ayrılan kaynakların ve bu politikalardan faydalananların önemli miktarda arttığı tespit edilmiştir. Ancak bununla beraber,

[311] Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013).

öncelikli olarak gençlerin ve kadınların işgücüne katılımının ve istihdamının artırılarak işsizliğin azaltılması, iş kazalarını ve kayıt dışı istihdamı engelleyici tedbirlerin alınması, işgücü niteliğinin geliştirilmesi ve kırılgan istihdamın azaltılması hususlarının ehemmiyetini koruduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda bölgesel, yerel ve sektörel işgücü dinamikleri göz önünde bulundurularak kadın ve gençler öncelikli olmak üzere bütün toplumsal grupların nitelikli istihdam olanaklarının iyileştirilmesine devam edilecek, işgücüne ve istihdama katılımı artırmak için iş ve aile yaşamını dengeleyerek uyumlu hale getiren politikalar uygulamaya konulacak ve istihdam destekleri etkinleştirilecektir. Kayıt dışı istihdamla etkin mücadele edilmesi sonucunda ele geçirilen avantajlar işgücü maliyetlerinin düşürülmesinde kullanılacaktır. Mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetleri başta olmak üzere aktif işgücü politikalarının işgücü piyasası üzerindeki tesiri etki analizleriyle belirlenerek yaygınlaştırılacak, eğitim seviyesi yükselen işgücünün istihdam edilme ihtimali artırılacak ve işgücü piyasasının gerektirdiği niteliklerin edinilmesi için yaşam boyu eğitim faaliyetleri önemsenecektir. Alt işverenlik uygulaması işçi hakları açısından tekrar değerlendirilecek ve özel istihdam büroları aracılığıyla AB normları ile uyumlu geçici iş uygulamasının yaygın hale gelmesi sağlanacaktır. Girişimcilik ve KOBİ teşviklerinde yenilik, rantabilite ve istihdam yaratması, büyüme, ortak iş yapma gibi kıstaslar gözetilecek ve başta kadın, genç girişimcilik ile sosyal girişimcilik desteklenecektir. Uygulama sonucunda etkin izleme ve değerlendirme yöntemleri kullanılarak yapılan etki çözümlemesiyle verilen desteklerin ekonomiye katkısı kontrol edilecektir.

Onuncu Kalkınma Planı döneminde, yıllık ortalama yüzde 2,9 oranında istihdam artışıyla toplamda 4 milyon yeni iş yaratılacağı ve kadınların iş hayatına katılımının artırılması sayesinde toplam işgücüne katılma oranının yüzde 53,8 seviyesine yükseleceği tahmin edilmektedir. İşgücü piyasasının daha verimli hale getirilmesi, modern ekonominin ihtiyaç duyduğu nitelikli istihdamın artırılarak işsizliğin azaltılması, işgücü verimliliğinin yükseltilmesi için "İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı" uygulamaya konulacak olup programla kadınların işgücüne katılım ve istihdam oranlarının plan dönemi sonunda sırasıyla yüzde 34,9 ve yüzde 31'e yükseltilmesi, esnek çalışmanın yaygın hale getirilmesi, sosyal yardım

ile istihdam bağlantısının güçlendirilmesi ve istihdam teşviklerinin etkinliğinin artırılması planlanmaktadır. Ayrıca "Temel ve Mesleki Becerileri Geliştirme Programı" ile işgücü piyasası ile eğitim sistemi arasındaki bağ güçlendirilecektir.[312]

4.4.2. İstihdam Hizmetlerinin Yapılandırılmasında Türkiye İş Kurumu

3008 sayılı İş Kanunu, Türkiye'de çalışma hayatını düzenleyen ilk kapsamlı yasa olma özelliğinin yanı sıra, iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerinin de ilk kez düzenlendiği yasadır. Bu yasa ile iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerinde devlet tekeli ilkesi benimsenerek kamu iş ve işçi bulma kurumu kurulması hükme bağlanmış, işçilere iş ve işlere işçi bulmak üzere, kazanç amacıyla özel büro açılması yasaklanmıştır. Kanunun yürürlüğe girmesinden yaklaşık on yıl sonra da 21 Ocak 1946 tarihinde 4837 sayılı yasanın kabulüyle İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) resmen kurulmuş, 1946 yılından 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye İş Kurumu'nun oluşturulduğu 2000 yılına kadar, bazı değişiklikler yapılmakla birlikte, 54 yıl süreyle iş piyasasının düzenlenmesi ile ilgili tek kurum olarak faaliyet göstermiştir.[313]

Kurum, 1960'lı yıllarda Türkiye'deki gelişmelere paralel olarak başta Almanya olmak üzere sanayileşmiş ülkelerin artan işgücü ihtiyaçlarını yabancı işçilerden karşılama yoluna gitmeleri sebebiyle yurtdışına işçi gönderme faaliyetleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu yoğunluk 1973 yılına kadar katlanarak devam etmiş ve bu dönem içerisinde toplamda 790.289 Türk işçisi kurum vasıtasıyla çeşitli ülkelere gönderilmiştir. Ancak 1973- 1974 petrol ambargosu ile gelen büyük durgunluk Avrupa ekonomisini etkilemiş ve işgücü göçü petrol krizinden Avrupa kadar etkilenmeyen Orta Doğu ülkelerine yönelmiştir.[314]

1980'li yıllarla birlikte dünyada neoliberal politikalar ön plana çıkmaya başlamış, uluslararası çapta başlayan değişim ulusal ekonomilerde ve işgücü

[312] Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018), 2 Temmuz 2013.
[313] Cihan Selek Öz, "4857 Sayılı İş Kanunu Döneminde İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri", **TUHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 5 – 6, Ağustos - Kasım 2008, s. 21.
[314] Dünden Bugüne İşkur (1946-2011), Türkiye İş Kurumu, s.6.
(Çevrimiçi) http://www.iskur.gov.tr/default/Yayinlar/DundenBugune.aspx (03.05.2014)

piyasalarında yeniden yapılanma ihtiyacını hissettirmiştir. Ayrıca kurumun işgücü piyasasının değişen beklenti ve gereksinimlerini karşılayamaması, özellikle yüksek vasıflı işgücü için hem arz, hem de talep yönünden işe yerleştirmede vasıta olma görevini yeterince yapamaması, düşük vasıf ve eğitimli işçilerin iş bulmak için son çare başvurdukları bir yer olarak görülmeye başlanması yeniden yapılanmasını gerekli kılan diğer önemli gelişmelerdir. 1980 ve 1990'lı yıllarda kurum daha çok zorunlu istihdam edilecek grupların (özürlüler, eski hükümlüler ve terör mağdurları) istihdamında aracılık etme ve bu kuralın uygulanması ile ilgili denetim faaliyetlerinde bulunmuştur. Ayrıca kamu sektörünün işçi alımında İİBK'nu aracı olarak kullanması mecburi tutulmuşken, özel sektörün Kuruma başvurusunun tamamen isteğe bırakılması Kurumu fonksiyonu kaybetmesinde etken olmuştur.[315]

4447 sayılı Kanun'la hayata geçirilen işsizlik sigortası primlerinin 1 Haziran 2000 tarihinde tahsil edilmeye ve Şubat 2002'de ilk işsizlik sigortası ödemelerinin yapılmaya başlanmasıyla İİBK'nın mevcut yapısı ile bu faaliyetleri gerektiği gibi yerine getiremeyeceği görüşünün geçerlilik kazanması Kurum'un yeniden yapılandırılması çalışmalarını hızlandırmıştır. Bu nedenle hükümet henüz Meclis açılmadan, 29.6.2000 tarih ve 4588 sayılı yetki Kanunu ile 617 sayılı "Türkiye İş Kurumu'nun Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"yi yayınlamıştır.[316] Ancak 617 sayılı KHK Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, bununla beraber bu kararın Resmi Gazetede yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği kabul edilmemiş, iptalin doğuracağı yasal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görülerek, yürütme ve yasama organına gerekli düzenlemeleri yapabilmeleri için uygun bir süre tanınmıştır. Gerekli yasal düzenlemeler öngörülen sürede tamamlanamamış ve nihayet 26.06.2003 tarihinde kabul edilen 4904 sayılı Yasa ile "Türkiye İş Kurumu Kanunu" kabul edilmiştir.[317] Bu yasa ile iş ve işçi bulmaya

[315] Yusuf Alper, "İş Ve İşçi Bulma Kurumu'ndan Türkiye İş Kurumu'na", İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, No 165, Cilt: 5, Sayı 2, 2003, (Çevrimiçi) http://www.isgucdergi.org/?p=article&id=165&cilt=5&sayi=2&yil=2003 (03.05.2014)
[316] Öz, a.g.m. s.21.
[317] Ali Kemal Sayın, "İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türkiye İş Kurumu", s.408. (Çevrimiçi) journals.istanbul.edu.tr/iusskd/article/download/.../1023000427 (04.05.2014)

aracılık faaliyetleri devlet tekelinde olmaktan çıkarılarak özel istihdam bürolarının (ÖİB) kurulmasına izin verilmiştir.

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur. Kurum organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu olup merkez ve taşra teşkilatından teşekkül etmektedir. Çalışmada kurum çalışmaları ve gelişimi değerlendirilirken kurumun yeniden yapılanma sürecine girdiği 2000 yılı başlangıç olarak alınacaktır.

4.4.2.1. Aktif İstihdam Politikaları

İŞKUR Türkiye'de aktif istihdam politikalarının uygulayıcısı olup işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak amacıyla meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme kursları düzenlenmesi, mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri, kuruma kayıtlı iş arayanlara ve işverenlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri, öğrencilere ve iş arayanlara mesleki rehberlik hizmetleri, işgücünün yurtiçinde ve yurtdışında uygun oldukları işlere yerleştirilmesi ile yurtdışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek vb. çok çeşitli çalışmalar yapmaktadır.

4.4.2.1.1. İşe Yerleştirme Hizmetleri

İşe yerleştirme hizmeti; iş arayanların mesleki nitelik ve becerileri ile işverenlerin işe alma koşullarının eşleştirilmesi yoluyla açık işin aradığı özelliklere uygun kişinin yerleştirilmesini sağlayan bir hizmettir. Kurum hizmetlerinden yararlanmak isteyenlerin ilk adımı kayıt olup, iş arayanların ve işverenlerin kurum portalına üye olarak veya şahsen kurum ünitelerine başvurarak kaydolmaları gerekmektedir. Kayıt yapılabilmesi için bireylerin 14 yaşını doldurmaları ve kayıt esnasında fiilen askerlik görevinde bulunmamaları gerekmekte olup mesleklerinin tespitinde beyan esas alınmaktadır.

Kuruma iş aramak için başvuruda bulunan kişi sayısı yıllar itibariyle artış göstermektedir. 2000 yılında bir önceki yıldan devredenlerle beraber 1.146.644'ü

erkek, 271.502'si kadın olmak üzere toplamda 1.418.146 kişi (2000 yılında 586.540 erkek, 181.846 kadın) işe başvurmuş; bunlardan 143.099'u erkek, 42.511'i kadın toplam 185.610 kişi işe yerleştirilmiştir. Erkeklerin çoğu kamuda (101.780) kadınların çoğu ise (35.667) özel sektörde işe yerleştirilirken, işe yerleştirilenlerin 129.879'u tarım dışı sektördedir. İşe başvuranların çoğunluğu 25-29 yaş grubunda (129.232) ve ilkokul mezunu (156.397) olup 2000 yılı sonunda (2001'e devreden) kayıtlı işgücü 1.009.359, kayıtlı işsiz 730.496'dır. 24.882 özürlü, 11.442 eski hükümlü iş başvurusu olurken 11.806 özürlü (1.591'i kamuda), 5.245 eski hükümlü (915'i kamuda) işe yerleştirilmiş ve 10.362'i yerli, 3.283'ü yabancı firma aracılığı ile olmak üzere 13.645 işçi yurtdışına gönderilmiştir. 152.667'si erkek, 43.005'i kadın toplamda açık iş sayısı 195.672; görüşme yapmak üzere işverene takdim edilen iş arayanların sayısı 239.986'dır.[318]

2013 yılında ise bir önceki yıldan devredenlerle beraber 1.496.699'u erkek, 862.605'i kadın olmak üzere toplamda 2.359.304 kişi işe başvurmuş; bunlardan 466.155'i erkek (46.925'i kamuda), 205.423'ü kadın (15.017'si kamuda) toplam 671.578 kişi işe yerleştirilmiştir. İşe yerleştirilenlerin çoğu özel sektörde ve 664.285'i tarım dışı sektördedir. İşe başvuranlar 375.326 kişi ile en fazla ilkokul mezunu olup çoğunluğu 25-29 yaş grubundadır (515.539). 2000 yılına göre 25-29 (505.957) ve 30-34 yaş (414.557) grubunda da işe başvuran sayısında artış olduğu dikkat çekmektedir. 2013 yılı sonunda kayıtlı işgücü 4.540.488 olup kayıtlı işgücü içerisinde en fazla ilkokul mezunu (2.026.978) bulunmakta ve işgücünün çoğunluğunu 25-29 yaş grubu (1.023.354) oluşturmaktadır. Kayıtlı işsizlerin sayısı ise 2.610.969 olup yine çoğu 25-29 yaş grubunda (554.217) ve ilkokul mezunu (1.216.666)'dur. "Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" gereği eski hükümlü kontenjanlarından terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yararlananlar da yararlanmaya başlamıştır. Bu kapsamda 76.235 özürlü, 5.868 eski hükümlü (EH)/terörle mücadeleden yararlanan (TMY) iş başvurusu olurken 34.476 özürlü (287'si kamuda), 247 EH/TMY (hepsi kamuda) işe yerleştirilmiştir. 2013 yılı içerisinde çoğunluğu Irak ve Rusya'ya olmak üzere

[318] İŞKUR 2000 İstatistik Yıllığı

toplamda 55.369 işçi yurtdışına gönderilmiştir. 2006 yılından itibaren alınan açık işlerde cinsiyet ayrıntısı kaldırıldığından söz konusu tarihten itibaren bu ayrıntıda açık iş istatistiği üretilememekte olup açık iş sayısı 1.481.196, görüşme yapmak üzere işverene takdim edilen iş arayanların sayısı kamuda 42.392, özelde 5.039.739 olmak üzere 5.082.131'dir.

İŞKUR'un kuruluşundan günümüze kadar (1946-2013) işe yerleştirme hizmetlerine genel olarak bakıldığında ise toplamda başvuru sayısı 41.309.352, açık iş sayısı 21.35.715, işe yerleştirilen sayısı 17.908.934 ve yurtdışına gönderilen işçi sayısı 2.496.337'dir.[319]

ILO'nun tanımına göre özel istihdam büroları (ÖİB), özel hukuk hükümleriyle faaliyet gösteren, sözleşme çerçevesinde ve belirli bir ödeme (ücret veya sübvansiyon biçiminde) karşılığında mesleki ilerlemeyi kolaylaştırmak, hızlandırmak ve boş işleri doldurmak amacıyla tek tek müşteriler ya da müşteri konumundaki kuruluşlar adına faaliyette bulanan girişimler olup, Türkiye'de yasalaşması 4857 sayılı İş Kanunu ile olmuştur. Kamu istihdam kurumunun faaliyetlerinin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap vermekten uzak kalması, artan işsizlik oranları, kayıtdışı istihdamın yüksekliği, yasal olmayan yöntemlerle faaliyet gösteren (Mesleki Danışmanlık, Mesleki Rehberlik vb.) kurumların yasal düzenleme altına alınması isteği, AB kriterlerine uyum amaçlı düzenlemeler, ILO sözleşmelerinin imzalanmasında gösterilen yaklaşımın (önce ulusal düzenlemeleri uyumlu hale getirip, daha sonra sözleşmeyi imzalama) sürdürülmesi Türkiye'de ÖİB'lerin faaliyetinin serbest bırakılmasını gerektirmiştir.[320]

İŞKUR bu kapsamda 2004-2013 yılları arasında, yurtiçi ve yurtdışında iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti ile işgücü piyasası, istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetlerde bulunmaya yetkili olan 2.431 ÖİB'na izin vermiş ve 272.942 kişi ÖİB aracılığıyla işe yerleştirilmiştir. Bu bürolardan 2013 yılı itibarıyla 364'ü faaliyette bulunmaktadır.

---

[319] İŞKUR 2013 Yıllık Tabloları
(Çevrimiçi), http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx#dltop (06.05.2014)
[320] İbrahim Görücü, "Türkiye'de İstihdam Hizmetlerinde Değişim ve Uygulama Sonuçları", **Kamu-İş,** Cilt 10, Sayı 2, 2008, s. 26.

4.4.2.1.2. Aktif İşgücü Piyasası Programları

Aktif İşgücü Programları Projesi (AİPP) 20.10.2003 tarihinde hayata geçmiş olup, Proje 2006 yılı Mart ayı itibariyle tamamlanmıştır. Avrupa Komisyonu (AK) ve Hükümetimizce ortaklaşa finanse edilen ve toplam bütçesi 50 milyon Euro olan Proje Aktif İstihdam Tedbirleri Hibe Planı (32 Milyon € =24 AK + 8 TC), Kurumsal Yapılanma (10 Milyon €) ve İŞKUR Ofislerinin Modernizasyonu (8 Milyon €) olmak üzere 3 bölümden oluşmaktadır. İŞKUR Ofislerinin Modernizasyonu bölümü kapsamında 4 tadilat ve 16 yeni inşaat olmak üzere toplam 20 hizmet binası inşaatı yapılmış; Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uygun Aktif İstihdam Tedbirlerinin uygulanması kapsamında "Yeni Fırsatlar Programı" olarak adlandırılan Hibe Planı dâhilinde toplam 32 milyon Euro'nun aktif istihdam tedbirlerini içeren projelere hibe edilmesi planlanmış, 245 proje hibe almaya hak kazanmıştır. Hibe planı kapsamında uygulanan aktif istihdam tedbirleri neticesinde ise 7.542 kişi istihdam edilmiş, istihdama dahil olanların 1.982'si kendi işini kurmuştur. İstihdam edilenlerin 284'ü engelli, 13'ü eski hükümlüdür.[321] Ayrıca geçmişte Ceza İnfaz Kurumlarında Girişimci Yetiştirme Projesi, Özelleştirme Sosyal Destek Projesi (ÖSDP), Bilişim Çırakları Projesi, Sertifikalı Tarım İşçileri Projesi (SETİP), Kadınların İşgücü Piyasasına Katılımlarının Desteklenmesi Projesi, Genç İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu gibi pek çok proje hayata geçirilmiştir.

Günümüzde ise İŞKUR'ca geçmişte "İşgücü Yetiştirme Kursları" adı altında hayata geçirilen programlar, "Aktif İşgücü Piyasası Programları" çerçevesinde yeniden düzenlenmiş olup bu kapsamda; mesleki eğitim kursları ve rehabilitasyon faaliyetleri, girişimcilik eğitim programları, işbaşı eğitim programları, engellilere yönelik kurslar ve hükümlü/eski hükümlülere yönelik kurslar düzenlenmektedir. Mesleki eğitim kurslarına katılan kursiyerlere günlük zaruri gider ödemesi (2013 yılında 20 TL, hükümlülere yönelik kurslarda 6 TL) yapılmakta ayrıca, Genel Sağlık Sigorta Primleri ile İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigorta Primleri İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. 2013 yılında aktif işgücü piyasası programlarında kullanılmak üzere 507,2 milyon TL kaynak ayrılmıştır. Bu kapsamında 2013 yılında toplam 31.385 kurs/program açılmış, bunlara 107.001'i

[321] İŞKUR 2006 Yılı Faaliyet Raporu, s. 38-40.

erkek 113.074'ü kadın olmak üzere toplam 220.075 kişi katılmıştır. Açılan 31.385 kursun 5.471'i mesleki eğitim kursu, 24.379'u işbaşı eğitim programı, 910'u girişimcilik eğitim programı, 506'sı engellilere yönelik kurslar, 119'u hükümlü/eski hükümlülere yönelik kurslardan oluşmaktadır.[322]

4.4.2.1.3. Toplum Yararına Programlar

İŞKUR, iş bulmada sorun yaşayan işsizlerin uzun süre işsiz kalarak çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engellemek ve işgücü piyasasına uyumlarını sağlamak amacıyla; doğrudan veya yüklenici eli ile çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı, erozyon engelleme çalışmaları alanlarında Toplum Yararına Programlar düzenlemektedir. Bu programlar en fazla sekiz aylık dönemler halinde düzenlenebilmekte olup, katılımcılara aylık asgari ücret üzerinden ödeme yapılmakta ve programlara katılanların sosyal güvenlik sigortası primleri İŞKUR tarafından ödenmektedir. 2013 yılında uygulanan 4.722 programdan 141.925'i erkek, 55.257'si kadın olmak üzere toplam 197.182 işsiz faydalanmıştır.[323]

4.4.2.1.4. Sosyal Yardım – İstihdam Bağlantısının Geliştirilmesi

Ülkemizde uygulanan sosyal yardım programları ile istihdam kopukluğunun giderilerek sosyal yardım sisteminin yeniden düzenlenmesi amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı arasında 17.02.2012 tarihinde kapsamlı bir işbirliği protokolü imzalanmıştır. Protokol ile İŞKUR tarafından belirlenen çalışabilirlik kriterlerine uygun olmak üzere; sosyal yardım başvurusu yapan, sosyal yardım alan, Aile ve Sosyal Destek Danışmanları tarafından yapılan saha incelemeleri sonucunda belirlenen kişilerin İŞKUR'a yönlendirilmesi ve bu kişilere İş ve Meslek Danışmanları tarafından rehberlik ve

[322] İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s. 32-33.
[323] İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s.30.

danışmanlık hizmetlerinin verilmesi öngörülmüştür. 2013 yılı itibarıyla sosyal yardım alan 15-64 yaş aralığında 1.078.566 kişiden 396.470'i İŞKUR'a kayıtlı/kayıt edilmiş olup, 162.876'sı işe yönlendirilmiş, işe yönlendirilen kişilerden 43.054'ünün istihdamı sağlanmış ve 31.763 kişi mesleki eğitim kurslarına katılmıştır.[324]

4.4.2.1.5. GAP II Projesi Kapsamında Yürütülen Faaliyetler

GAP II Projesi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin sahip olduğu potansiyeli ortaya çıkarmak için ülke kaynaklarını değerlendirerek bölge insanının gelir düzeyini ve yaşam kalitesini yükseltmeyi, bölgeler arası yaşanan sosyo-ekonomik farklılıkları gidermeyi, ulusal seviyede ekonomik gelişme ve sosyal istikrar hedeflerine katkıda bulunmayı ve Proje illerini bir cazibe merkezine dönüştürmeyi amaçlayan bölgesel kalkınma projesidir. Bölgede yer alan insan kaynaklarının mesleki eğitim yolu ile geliştirilmesi, istihdam edilebilirliklerinin artırılması ve böylelikle işsizliği azaltması amacıyla, 2013 yılında 39.735.000TL kaynak tahsis edilmiş ve proje çerçevesinde düzenlenen toplam 1.118 kurs veya programdan 3.323'ü erkek, 2.285'i kadın olmak üzere 5.608 kişi yararlanmıştır.[325]

4.4.2.1.6. Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Beceri'10 Projesi

Başta sanayi sektörü olmak üzere işgücü arz ve talebinin düzgün eşleşmemesinden kaynaklanan işsizliğe çözüm oluşturmak amacıyla, 2010 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), İŞKUR, TOBB, TOBB ETÜ ve Milli Eğitim Bakanlığı Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü arasında imzalanan protokol neticesinde "Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Beceri'10 Projesi" başlatılmıştır. Proje ile özellikle sanayi ile mesleki ve teknik eğitim kurumları arasındaki işbirliğinin artırılması ve sanayi sektörünün talep ettiği nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanması amaçlanmış, Mart 2012 itibariyle tarım ve hizmetler sektörü de projeye dâhil edilmiştir.2013 yılında UMEM Projesi

[324] İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s.31.
[325] İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s.34.

kapsamında açılan 5.061 kurs/programa 31.557'si erkek, 24.148'i kadın olmak üzere toplam 55.705 kişi katılmıştır.

4.4.2.1.7. İş ve Meslek Danışmanlığı Çalışmaları

İş ve meslek danışmanlığı hizmetiyle, bireylerin ilgi, yetenek ve özellikleri ile mesleklerin ve işin gerektirdiği nitelik ve şartlar değerlendirilmekte, kişinin beklentisini karşılayan en uygun iş ve mesleği seçmesi, seçilen meslekle ilgili eğitim imkânlarından faydalanması, işe yerleştirilmesi, işe adaptasyonunun kolaylaştırılması ile ilgili problemlerin çözümünde yardımcı olunmaktadır. Ayrıca İŞKUR, işveren ile ilişkilerini güçlendirerek daha fazla işgücü ve mesleki eğitim talebi almak, işvereni bilgilendirmek, yasal yükümlülükleri ile ilgili işverene yardımcı olmak amacıyla, iş ve meslek danışmanları aracılığıyla son yıllarda etkin işyeri ziyaretleri yapmaktadır.[326] 2013 yılında meslek danışmanlığı çalışmaları kapsamında 18.276 kişiye, iş danışmanlığı kapsamında 544.067 kişiye bilgilendirme hizmeti verilmiş, meslek araştırma çalışmalarında 415 meslek bilgisi güncellenmiş ve 376.654 işyeri, 2 oda/sendika, 13.811 okul ziyaret edilmiştir.[327]

4.4.2.1.8. Uygulanan Diğer Uluslararası Projeler

Uluslararası Proje Yönetimi çerçevesinde 2013 yılında Kamu İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi Operasyonu (KİP), Genç İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu (GİD I), Sektörel Yatırım Alanlarında Genç İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu (GİD II) ve Kadınlar İçin Daha Çok ve Daha İyi İşler: Türkiye'de İnsana Yakışır İş İçin Kadınların Güçlendirilmesi Projesi yürütülmektedir.

KİP ile 2008 yılı Avrupa Birliği mali işbirliği programlaması kapsamında İŞKUR, ÇSGB, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları ile sosyal taraflarca verilen istihdam hizmetlerinin niteliğinin ve verimliliğinin geliştirilmesini sağlamak için söz konusu yapılanmaların idari kapasitelerinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

---

[326] İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s.35.
[327] İŞKUR 2013 Yıllık Tabloları,
(Çevrimiçi) http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx#dltop (08.05.2014)

GİD I, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) 2008 yılı programlaması kapsamında 12 NUTS II bölgesinde (15 cazibe merkezi ve art alanlarını kapsayan 43 il) yürütülmektedir. Avrupa Komisyonu ile ülkemizin ortaklaşa finanse ettiği programın hedefi, uygulamaya konulacak aktif işgücü programları ile gençlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasıdır. Hibe projelerinden toplam 12.629 genç yararlanmış olup bu gençlerden; 2497'si istihdam edilmiş, 218'i kendi işini kurmuş, 6176'sı mesleki sertifika almış, 2768 kişi staj olanağı bulmuş ve 5655 genç danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinden yararlanmıştır.

Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni 2010 yılı programlaması kapsamında, Avrupa Komisyonu ile ülkemizin ortaklaşa finanse ettiği GİD II, GİD I'in devamı niteliğinde olup projenin süresi 30 ay olarak planlanmaktadır. İlk etapta toplam bütçesi 24 Milyon Avro olarak planlanan hibe teklif çağrısına 20 Aralık 2012 tarihinde çıkılmıştır. Hibe değerlendirme sürecinin 2014 yılı ortalarında tamamlanması ve hibe projelerinin imzalanması beklenmektedir.

İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı (SIDA) mali katkısıyla, ILO-İŞKUR işbirliği ile hazırlanan ve 2013-2016 yılları arasında Ankara, İstanbul, Bursa ve Konya illerinde uygulanacak olan Kadınlar İçin Daha Çok ve Daha İyi İşler: Türkiye'de İnsana Yakışır İş İçin Kadınların Güçlendirilmesi Projesi, kadın istihdamının artırılması ve yaygınlaştırılması hususunda ulusal düzeyde kapsayıcı ve bütüncül bir politikanın geliştirilmesine katkı sağlamayı, aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) ile kadınlar için insan onuruna yakışan iş imkânlarının yaratılmasını, toplumsal cinsiyet eşitliği ve çalışma standartları alanında farkındalık yaratarak Türkiye'de kadın istihdamının geliştirilmesine katkı sağlamayı hedeflemektedir. Projenin ana hedef kitlesi İŞKUR'a kayıtlı olan işsiz kadınlar olup, genç kadın işsizlere öncelik verilecektir. Aynı zamanda, İŞKUR'a kayıtlı işsiz kadın ve erkeklere verilecek olan toplumsal cinsiyet eşitliği ve çalışma standartları eğitimlerinin çalışan kadın ve erkek işçilere de sağlanması öngörülmektedir.[328]

[328] İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s.43-47.

4.4.2.2. Pasif İstihdam Politikaları

İŞKUR bünyesinde kişilerin uğradıkları gelir kayıplarının belli süreler ve ölçülerde karşılanması ve yeniden işgücü piyasasına kazandırılmalarına yönelik pasif istihdam politika araçlarından İşsizlik Sigortası, Kısa Çalışma Ödeneği, İş Kaybı Tazminatı ve Ücret Garanti Fonu uygulanmaktadır.

4.4.2.2.1 İşsizlik Sigortası

Ülkemizde İşsizlik sigortası 1 Haziran 2000 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, ilk ödeme 2002 Mart ayında yapılmıştır. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre, işsizlik sigortası kapsamında bir işyerinde çalışırken; çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenler işsizlik sigortasından yararlanabilmektedir. Ayrıca işsizlik sigortasından yararlanabilmek için belli bir süre prim ödeme şartı bulunmakta olup bu kapsamda hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak kaydıyla son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olmak gerekmektedir. 600 gün prim ödeyenlere 180 gün, 900 gün prim ödeyenlere 240 gün, 1080 gün prim ödeyenlere 300 gün süreyle işsizlik ödeneği verilmekte[329] ve sağlık sigortası, danışmanlık ve işe yerleştirme ile mesleki eğitim hizmetleri sağlanmaktadır.

İşsizlik sigortasından yararlanmak için 2002-2012 yılları arasında 3.623.779 kişi başvurmuş ve 2.793.245 kişi hak etmiştir.[330] 2013 yılında ise 732.223 işsizlik ödeneği başvurusundan hak eden 429.333 kişiye toplam 1.272.487 TL ödeme yapılmıştır.[331]

4.4.2.2.2. Kısa Çalışma Ödeneği

"Genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya süreklilik koşulu aranmaksızın işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen en az dört

[329] Uğur, a.g.m., s. 103-104.
[330] İŞKUR 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s.87.
[331] İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s.49.

hafta süreyle durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere (Bakanlar Kurulu kararı ile 6 aya kadar uzatılabilir.) sigortalılara çalışamadıkları dönem için gelir desteği sağlayan bir uygulamadır."[332] "İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için işverenin kısa çalışma talebinin kurumca uygun bulunması ve işçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 sayılı Kanunun 50'nci maddesine göre çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması gerekmektedir."[333]

2004 yılsonu itibariyle uygun görülen kısa çalışma talebi bulunamamakta olup, 2005-2012 yılları arasında toplam 226.959 kişi kısa çalışma ödeneği almayı hak etmiş ve 209.114.655 TL ödeme yapılmıştır.[334] 2013 yılında ise yapılan 8.584 başvurudan ödenek almayı hak eden 978 kişiye toplam 824.000 TL ödeme yapılmıştır.[335]

4.4.2.2.3. İş Kaybı Tazminatı

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun gereğince; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda (iştirakler hariç) bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken, bu kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmeleri nedeniyle, hizmet akitleri, tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere; kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında iş kaybı tazminatı ödenmekte ve yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi, sosyal güvenlik kuruluşları kesintilerinin hak sahipleri adına ilgili kurumlara yatırılması işlemleri yürütülmektedir. 4046 sayılı Kanuna göre, özelleştirilen işyerinde hizmet akdi kesintisiz en az; 550 gün devam edenler 90 gün,1.100 gün devam edenler 120

[332] (Çevrimiçi) http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isveren/kisacalismaodenegi.aspx (09.05.2014)
[333] Kısa Çalışma Ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik, Madde 5. (Yayınlanma Tarihi: 30 Nisan 2011 gün ve 27920 sayılı Resmi Gazete)
[334] İŞKUR 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s.89.
[335] İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s.50.

gün, 1.650 gün devam edenler 180 gün, 2.200 gün devam edenler 240 gün iş kaybı tazminatı almaya hak kazanmaktadır.[336]

İş kaybı tazminatının uygulamaya geçtiği Mart 1995 yılı ile Aralık 2012 yılları arasında yapılan İş Kaybı Tazminatı ve Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri toplam 244.378.142 TL olup[337] 2013 yılında iş kaybı tazminatı için başvuruda bulunan ve hak eden 3.351 kişiye toplam 11.163.725,24 TL ödeme yapılmıştır.[338]

4.4.2.2.4. Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

Ücret Garanti Fonu 2004 yılından itibaren uygulanmakta olup, 28.06.2009 gün ve 27272 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Ücret Fonu Garanti Yönetmeliği ile bir takım değişiklikler yapılmıştır. "Ücret Garanti Fonu, 4447 sayılı Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin; konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası, iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında oluşturulmuştur. Fonun gelirleri; işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin işveren payının yıllık toplamının yüzde biri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazançlardan oluşmaktadır."[339]

Ücret Garanti Fonundan 2005-2012 yılları arasında toplam 39.746 kişiye 72.098.665 TL[340]; 2013 yılında ise 5.668 kişiye 15.042,73 TL ödeme yapılmıştır.[341]

4.4.3. Yatırımları ve İstihdamı Arttırmaya Yönelik Teşvikler

Yatırımları ve istihdamı arttırmaya yönelik teşvikler ile vergi teşvikleri, ekonomik ve sosyal politika araçlarının en önemlileri arasında olup çok farklı şekillerde uygulanabilmektedir. Ülkemizde özellikle bölgelerarasındaki sosyo-

[336] İŞKUR 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.64.
[337] İŞKUR 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s.90.
[338] İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s.51.
[339] Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği, Madde 4, 6. (Yayınlanma Tarihi: 28 Haziran 2009 gün ve 27272 sayılı Resmi Gazete)
[340] İŞKUR 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s.87.
[341] İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s.51.

ekonomik gelişme farklılıklarını azaltmak için ekonomik seviyesi düşük olan illerde veya bölgelerde, vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek şeklinde gerçekleşmektedir. Olağanüstü hal bölge kapsamında uygulanan teşvikler, kalkınmada öncelikli yörelerde uygulanan teşvikler bu kapsamda değerlendirilebilir. Ayrıca günümüze kadar Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) Destekleri, Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) Teşvikleri, Serbest Bölge Teşvikleri, Kırsal Kalkınma Teşvikleri, AR- GE Teşvikleri vb. pek çok alanda teşvik uygulanmış ve sık sık revize edilerek yenileri eklenmiştir.

Ülkemizde yakın zamana kadar uygulaması devam eden 06.02.2004 gün ve 25365 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "5084 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmak amaçlanmıştır. 2005, 2007 ve 2009 yıllarında yapılan değişikliklerle Kanunun kapsamı genişletilmiş ve son olarak da 28/1/2010 tarihli ve 5951 sayılı Kanunun 10'uncu maddesiyle sigorta primi işveren hissesi desteği ile gelir vergisi stopajı desteği 31.12.2012 tarihine kadar uzatılmıştır.

15.05.2008 tarihli ve 5763 sayılı "İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile kadınların ve 18-29 yaş arası gençlerin istihdamını teşvik amacıyla, mevcut istihdama ilave olarak işe alınmaları halinde 5 yıl boyunca kademeli prim indirimi getirilmiş, 18.02.2009 tarihli ve 5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla; teşvikin süresi bir yıl daha uzatılmıştır. Uygulandığı yıllarda teşvikten yararlanma sayısı giderek arttığından prim teşviki 13.02.2011 tarihinde kabul edilen 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 74. maddesi ile 4447 sayılı Kanun'a eklenen geçici 10. madde ile yeniden düzenlenmiştir.[342] 6111 sayılı kanunla 31.12.2015 tarihine kadar yeni işe alınan

[342] Umut Topcu, "6111 Sayılı Kanun İle Getirilen Sigorta Prim Teşviki Uygulama Esasları", **İSMMO Mali Çözüm**, Mart-Nisan 2011, s. 270.

işçilerin sahip olduğu nitelikte ve mesleki belgeye uygun işte çalıştırılması koşuluyla sigorta primlerinin işveren hisseleri İŞKUR tarafından ödenmektedir.

5763 sayılı "İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 81'inci maddesine eklenen hüküm gereğince, kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıları (hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar) çalıştıran özel sektör işverenlerinin, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutar 01.10.2008 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere Hazinece karşılanmaktadır.[343]

Ayrıca, 5763 sayılı Kanun ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30'uncu maddesine eklenen hüküm gereğince işverenlerin, kanunen çalıştırmakla yükümlü bulundukları özürlü sigortalılardan (işverenler elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç özürlü, kamu işyerlerinde ise yüzde dört özürlü çalıştırmakla yükümlüdür.) ve korumalı işyeri işverenlerinin çalıştırdığı özürlü sigortalılardan kaynaklanan prim yükümlülüklerinin %100 oranında; kontenjan haricinde çalıştırılan özürlü sigortalılardan dolayı ise % 50 oranında sigorta primi, Hazine tarafından karşılanmaktadır.

5746 sayılı Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun kapsamında ise işletmelerin Ar-Ge faaliyetlerinde doğrudan görevli olan araştırmacı ve teknisyenlerinin (ArGe personelinin) tamamı ile Ar-Ge personel sayısının yüzde onunu aşmamak kaydıyla Ar-Ge faaliyetlerine katılan veya bu faaliyetlerle doğrudan ilişkili personelin Sigorta Primi İşveren Hissesinin yarısı, her çalışan için 5 yıl süre ile Maliye Bakanlığı tarafından karşılanmaktadır.

[343] Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü'nün 2008 – 933 Sayılı Genelgesi

SONUÇ

Çalışma hakkı, yaşamsal önemde bir insan hakkı olarak kabul edilmiş temel insan haklarından biridir. Bu hakkın korunması ve hayata geçirilmesi devletin görevi olup birçok uluslararası belgede üye ülkeler, sosyal devlet niteliğine uygun olarak vatandaşlarına özgürce seçebilecekleri ve verimli olabilecekleri bir işte çalışarak insan onuruna yaraşır bir biçimde yaşamlarını kazanma imkânı verecek bir istihdam politikası geliştirmek ve uygulamakla yükümlü tutulmuşlardır. Nitekim ülkemizin de onaylamış olduğu 122 sayılı ILO Sözleşmesi hükümleri uyarınca devlet, tam istihdamı sağlamaya yönelik, herkese çalışma olanağı sağlayacak, işsizliği asgari düzeye indirecek emekten yana istihdam politikalarını hayata geçirmekten sorumludur. Anayasamızda da herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahip olduğu hüküm altına alınmış ve devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri almakla yükümlü kılınmıştır. Toplumun sosyal barometrelerinden biri olan işsizlik oranlarındaki artış, toplumsal hoşnutsuzluğu, dejenerasyonu ve yıpranmayı yansıtmakta ve özellikle eğitimini tamamlayan gençlerin beklentilerini karşılayan niteliklerine uygun iş bulamamaları bireylerden başlayarak aileyi ve giderek tüm topluma etkisi altına alan bir travmaya dönüşmektedir. Bu sebeplerle işsizlik ve istihdam ülkelerin en önemli sosyo-ekonomik sorunlarının başında gelmekte ve istihdamı artırıcı politikalar her daim ekonomi politikalarının vazgeçilmez bir unsuru olmaktadır.

İşsizliği açıklamada pek çok iktisat teorisi geliştirilmekle beraber tek bir teorik yaklaşımın da yeterli olmadığı dikkat çekmektedir. Klasik iktisat teorisinde birey işini değiştirirken veya alacağı ücreti beğenmediği zaman, kendi rızası ile işsiz kalmayı tercih etiğinden friksiyonel ve gönüllü (isteğe bağlı) işsizlikten bahsedilir. Dolayısıyla klasik iktisatta işsizlik bir sorun olmayıp ekonomi tam istihdamdadır. Marksist öğretide, işgücünün yerini makinelerin alması şeklinde ortaya çıkan teknolojik gelişme teknolojik işsizlik yaratmaktadır. Keynesyen modelde emek arzı nominal ücrete bağlı olarak değiştiğinden ve emek arz eğrisi tam istihdam düzeyine kadar sonsuz esnek olduğundan ekonomi eksik istihdam bulunmakta ve gayri iradi

işsizlik yaşanmaktadır. Monetarizmle anılan işçi yanılma modelinde emek talebi gerçekleşen reel ücretin, emek arzı ise beklenen reel ücretin bir fonksiyonu olup işsizliği doğal oranın altında kalıcı olarak sürdürmeye yönelik herhangi bir girişim enflasyonun hızlanması ile sonuçlanmaktadır. Yeni klasik iktisatta işgücü piyasasındaki denge reel ücret seviyesinde iş arayan herkes iş bulabilmekte ve işsizlik gönüllü bir olgu olarak kabul edilmektedir Yeni klasik iktisatın iktisat teorisine kattığı iş arama teorisine göre ne işçi ne de firma işgücü piyasası hakkında tam ve bedava bir bilgilendirmeye sahip olmadığından iş aramanın bir maliyeti vardır ve iş arama maliyeti ile iş arama sürecinde vazgeçilen gelir karşılaştırılarak faydanın en çok olduğu noktada iş arama süreci durdurulacaktır. Konjonktür devresi teorisinde de teknolojik işsizlik esas alınmıştır ve teknolojik değişimin çok hızlı olduğu ve bu değişimlere hemen karşılık vermenin mümkün olmadığı kabul edilmiştir. Reel konjonktür teorisinde işçiler çalışma ile boş zaman arasında tercihte bulunurken fayda maliyet analizi yapmakta ve faizlerin yükselmesine ya da ücretlerin geçici olarak artmasına yol açan şoklar insanların daha fazla çalışmasına yol açmaktadır. Post keynesgil görüşte nominal ücretlerin daha esnek hale getirilmesi reel ücretleri daha esnek yapmayacak ve nominal ücretlerdeki değişmeler reel ücretleri etkilemediği için nominal ücretlerdeki değişmeler eksik istihdamı azaltmayacaktır. Yeni Keynesyen makro teori, ücret ve fiyat katılıklarının açıklanmasına daha kabul edilebilir mikro ekonomik temeller getirmekte, fiyat ve ücretin katı olması nedeniyle piyasaların dengelenemediği ve eksik istihdam denge seviyesinde para yanlı olduğu için, toplam talep politikalarının (aktivist politikalar) reel üretim ve istihdam üzerinde etkili olduğu öne sürülmektedir. Arz yanlı iktisata göre, vergi oranlarındaki marjinal değişiklikler emek arzı üzerinde etkili olmakta; vergi oranlarının düşürülmesi belirli bir noktaya kadar gelir etkisi yaratarak boş durmaya karşı çalışmanın fiyatını düşürmekte, ancak optimum noktadan emek arzı azalmaya başlamaktadır.

Ülkemizde işsizlik, en önemli sosyo-ekonomik sorunların başında gelmekte ve işsizlik sorununa yol açan birçok faktör bulunmaktadır. Her şeyden önce Türkiye'deki işsizlik temel olarak kent işsizliği olup yapısal özellikler taşımakta, düşük istihdam ve düşük işgücüne katılım oranları ile yüksek işsizlik oranları,

istihdamın çoğunlukla küçük ölçekli işletmelerde sağlanması ve ücret seviyelerindeki farklılık ile karakterize edilmektedir. İşsizliğin nedenleri, tarım sektöründe çözülme, sanayileşmenin kırsaldan kente göçün hızına yetişememesi, kadın istihdamının ve işgücüne katılımının düşüklüğü, istihdam üzerindeki vergi yüklerinin ve işgücü maliyetlerinin yüksek olması, kayıtdışı istihdam, yabancı kaçak işçi istihdamının yaygınlığı, işgücünde düşük eğitim düzeyi, çalışma mevzuatının katılığı, teşvik uygulamalarından yeterince yararlanılamaması ve bölgeler arası gelişmişlik farklarıdır. Ayrıca iş dünyasından kopuk eğitim sistemi ile eğitim vasıflarına uygun iş olanaklarının yaratılamaması, işsizlik süreleri ile ümidini kestiği için iş aramayanlar da dikkate alındığında iş arama sürelerinin uzun olması, yeni nesiller için yeterli iş alanları geliştirilememesi ve genç işsizliğinin yaygın olması, sosyal güvenlik mevzuatının karmaşıklığı, işgücü piyasasında kamu ve özel istihdam kurumlarının etkinsizliği, bilim ve teknoloji geliştirme, yenilikçi düşünce ile Ar-Ge faaliyetlerinin yetersizliği işsizliğin diğer nedenleridir. Nüfusun yaklaşık yarısının işgücüne katılmaması, genelde sadece aile reisinin çalıştığı anlamına gelen bağımlılık oranının da yüksek olduğunu göstermektedir. Tek ebeveynin çalışmasıyla geçimini sağlayan ailelerde, işsiz kalmamak için düşük ücretle ve kötü koşullarda çalışma kabullenilmekte, işsiz kalma süresinin uzaması ise hem ekonomik hem psikolojik sorunları derinleştirerek aile içi huzursuzluğu artırmakta ve çözümsüzlüğe doğru giden bir süreç yaşanmaktadır. Ekonomik krizler, büyümede sürekliliğin sağlanamaması ve büyümenin istihdam yaratmaması, dünyadaki yeni ekonomik şartlara uyumda ve ulusal rekabet gücünün artırılmasında başarı kaydedilememesi, Türkiye'de işsizliğin genel bir eğilim olarak sürekli olarak artmasına yol açmıştır.

Günümüzde tüm ülkelerin gündeminin en ön sırasında yerini koruyan işsizlik, yeni yöntem ve tedbirlerin geliştirilmesini gerektirmektedir. Ülkemizde AB aday ülke olmamızın da getirdiği bazı yaptırımlar sonucunda özellikle son dönemlerde işgücü piyasasını iyileştirmeye yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. Bu kapsamda işsizlik ve istihdam kalkınma planlarında yer almış, mevzuatta pek çok değişiklikler yapılmış, İŞKUR yeniden yapılandırılarak aktif ve pasif istihdam politikaları geliştirilmiş, teşvik ve istihdam paketleriyle sorun çözülmeye çalışılmıştır. Ne var ki

henüz hedeflenen düzeye ulaşılamadığından yürütülen politikaların yeterli olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir.

Türkiye'de istikrarsız büyüme, kalıcı bir istihdam artışı yaratamamış, kısa vadeli yabancı sermaye girişine bağlı büyümenin kalıcı olamadığı ve kırılganlığının yüksek olduğu bir sürece girilmiştir. İşgücü verimliliğinde artış ile ara mal ithalatıyla artan dışa bağımlı ihracatla gelen ve dış ticaret açıklarıyla karakterize ekonomik büyüme istihdam yaratmamaktadır. İthalata ve dış kaynağa dayalı büyümeye çalışan Türkiye'nin kambiyo rejimi ile birlikte yabancı sermaye mevzuatını da hızla serbestleştirmesiyle, yabancı yatırımlar sabit sermaye ve üretim yerine kısa vadeli portföy yatırımlarına yönelerek "sıcak para" halini aldığından kısa vadeli yabancı sermaye girişine bağlı büyüme ile istihdam arasındaki "nedensellik" ilişkisi giderek ortadan kalkmıştır.

Türkiye'de özellikle sanayi sektöründeki büyümenin, beklenen ve istenilen istihdamı yaratmasını engelleyen en önemli etken sanayideki yüksek verimlilik artışlarıdır. Bilindiği üzere hizmetler sektörünün verimliliği düşük olduğundan aynı seviyede yapılan bir yatırım, diğer sektörlere göre hizmetler sektöründe daha çok istihdam sağlamaktadır. Hizmetler sektörünün iş yaratma potansiyeli dikkate alındığında, işsizlik oranını düşürebilmek için istihdam yapısını özellikle hizmetler sektörü lehine büyütmek gerekmektedir. Bu sebeple işgücünün beceri ve yeteneğinin sektörün ihtiyaçlarına göre yeniden şekillendirilmesi, rekabet edebilirliğinin geliştirilmesi ve sanayi sektörü ile bütünlüğünün sağlanması önemini korumaktadır. Türkiye'de istihdamın artırılabilmesi için üzerinde durulması gereken bir diğer konu da ekonomik büyümenin lokomotifini oluşturan, sabit sermaye yatırımlarının harekete geçirilmesidir. Bunun için öncelikle yatırım ortamı iyileştirilmeli, yatırımların önündeki bürokratik engeller kaldırılmalı ve teşvik edici uygulamalar istihdam oluşturma potansiyeli yüksek sektörlere verilmelidir.

Türkiye'de kadınların işgücüne katılımını engelleyen kültürel etmenlerin etkileri kuvvetlidir. Kadınlara yönelik cinsiyet ayrımcılığı kadınların eğitime erişmesinde, toplumsal, ekonomik ve siyasi yaşama aktif katılımında eşitsizlikler yaratmakta olup cinsiyet eşitliğinin ilgili tüm politikalara yansıtılması ve söz konusu

politikaların hayata geçirilmesi politika yapıcıların ve yöneticilerin öncelikle ele alması gereken bir konudur. Kadın istihdamının hem erişim hem kalite bakımından geliştirilmesi birkaç farklı alanda politika müdahalesi gerektiren bir süreçtir. Birçok kadının istihdama katılımını ancak çocukları için bakım olanaklarının sağlanması teşvik edeceğinden çocuk bakımı alanında devlet-işveren ve ebeveyn arasında daha dengeli bir paylaşım sağlayacak düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Kentsel alanlarda eğitim durumu düşük kadınlar, daha çok kayıt dışı istihdama yönelmekte ve kayıt dışı işlerdeki aylık ücretler, kadının çalışmasından dolayı çocuk bakımı, yemek pişirme ve temizlik gibi kendi evine ait hizmetleri ücretle başka bir kişiye yaptırmasının maliyetinden genellikle daha düşük olmaktadır. Bu sebeple ilk kez iş arayan kadınlar için iş fırsatları oluşturulmalı, daha esnek işgücü piyasası düzenlemeleri ile işletmelerde kadın istihdamı teşvik edilmeli, eğitim düzeyi düşük çalışanlar arasında yüksek kayıtdışılık oranını düşürecek mevzuat tedbirleri alınmalı, kadınlar için İŞKUR bünyesinde ihtisas grupları oluşturularak kadınlar için istihdam garantili kurslar, toplum yararına çalışma programları, mesleki eğitim programları düzenlenmeli, yayın organları ve eğitim kurumları aracılığıyla kadın istihdamı konusunda bilinçlendirme çalışmaları yapılmalıdır.

Türkiye nüfus açısından dünyada çok az ülkede görülen ve genç nüfus açısından önemli bir potansiyele sahip olduğu anlamına gelen demografik fırsat penceresinde bulunmakta ve genç işsizliği önemli bir sorun oluşturmaktadır. Eğitim sistemimizde hayatboyu öğrenme stratejilerinin istenilen düzeyde uygulanamaması, yüksek standartlı eğitimin yaygınlaştırılmaması, okullarda kariyer danışmanlığı hizmetlerinin gelişmemiş olması, başta mesleki eğitim kurumları olmak üzere tüm eğitim kurumları ile işgücü piyasaları arasında arz-talep dengesi ve dolayısıyla bütünleşme sağlanamadığından piyasaya uygun eleman yetiştirmede yetersiz kalınması eğitim sisteminin genç istihdamı yaratmasını engellemektedir. İşgücü piyasasına ilk defa katılan gençler, iş deneyiminden yoksun olduğundan eğitimden istihdama geçişte önemli zorluklar yaşamakta ve işsiz kalma olasılığı yetişkin yaş gruplarına göre daha yüksek olmaktadır. Gençlerin istihdamını kolaylaştıracak tedbirlerin başında eğitim, insan gücü planlaması, iş piyasalarının düzenlenmesi ve

rehberlik hizmetleri gelmektedir. Beceri eğitimlerinin yanısıra iş arama eğitimi, girişimcilik, iş yönetimi gibi aktif istihdam politikaları uygulanmalı, uzun dönemde ise gençlerin eğitim seviyeleri yükseltilmelidir. Gençler gelecek mesleklerini planlıyorken; girişimcilik bir seçenek olarak sunulmalı, pratik bilgi ve rehberlik, danışmanlık, başlangıç sermayesi/girişim sermayesi gibi finansman olanaklarından faydalanmaları sağlanmalıdır.

Yükseköğretim sistemi, işgücü piyasasının gereksinimlerini karşılayamadığından işverenler ile eğitim kurumları arasındaki ilişkinin geliştirilmesi ve kuvvetlendirilmesi gereklidir. Örgün eğitime katılamayan gençler için beceri ve deneyim kazandıracak yaygın eğitim ve staj olanakları daha çok önem kazanmaktadır. Ekonomik sebepler, terör vb. nedenlerle Doğu ve Güney Doğu Anadolu'dan ülkenin batısına göç eden gençler, eğitim ve beceri eksikliği nedeniyle işgücü piyasasında dezavantajlı durumda olup göçmen gençlerin kent yaşamı ile bütünleşmeleri için konut, istihdam ve diğer toplumsal hizmetlere ulaşabilmeleri sağlanmalıdır.

Gençlere yönelik istihdam olanaklarının arttırılması işgücü piyasasında esneklik ve çeşitliliğinin hâkim kılınması ile mümkün olabilecektir. Bunun için kısmi zamanlı çalışma modelleri kullanılabilir; gençlerin yaz tatillerini değerlendirmeleri, iş deneyimine sahip olmaları ve iş piyasası hakkında bilgilenmeleri için yerel idarelerin de katkıları sağlanarak öğrenci istihdam merkezleri kurulabilir. Ayrıca Kalkınma Ajanslarınca yerel odaklarla işbirliği halinde eğitim ve iş edindirmeye yönelik destek verilmesi, göçü engeleyerek genç işsizliği sorununun yerinde çözülmesinde fayda sağlayabilir.

Ülkemizde özellikle 1950'1erden sonra yaşanan kırdan kente göç, çok kısa zamanda milyonluk kitlelerin tarımdan tarımdışı kesimlere hızlı bir transferine neden olmuş, forrmel sektörlerde sağlıklı ve üretken iş imkanları bulamayan kentleşen ve gecekondulaşan nüfus, yaşamını sürdürmek için adeta "gecekondu istihdam" diyebileceğimiz bir biçimde enformel sektör istihdamı içinde çalışma ve gelir elde etme imkanına kavuşmuştur. İşgücü maliyetleri sıralamasında OECD ülkeleri arasında en üst sıralarda yer alan Türkiye, Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü

(IMD) tarafından yayınlanan 2012 Dünya Rekabet Gücü Yıllığı verilerine göre, 2011yılında 45 ülke içinde dolar bazında birim işgücü maliyetinin en hızlı arttığı 10'uncu ülkedir. Kayıt dışılıkla mücadelenin gündeme getirdiği istihdam kayıpları riskini asgariye indirebilmek için mutlaka işgücü maliyetleri azaltılmalı, kayıt altına alma girişimleri bu indirimlerin ardından ya da eşanlı olarak yapılmalıdır.

Çağımızda atipik/esnek çalışma yöntemleri işsizlikle mücadelenin en önemli araçlarından biri olarak görüldüğünden, kısmi süreli çalışma, geçici çalışma, belirli süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, tele çalışma gibi yöntemler çoğu batı ülkesinde toplam istihdam içinde önemli pay oluşturmaktadır. OECD verilerine göre emek piyasası katılığında Türkiye 34 OECD ülkesi ile AB'ye 6 aday ülkenin de içinde bulunduğu 40 ülke arasında en katı çalışma mevzuatı ile ilk sırada yer almakta olup daimi işçilerin işten çıkarılması konusundaki düzenlemeler başta olmak üzere istihdam yaratma sürecini baskılayan, işyeri esnekliğini daraltan yasal düzenlemelerden ve uygulamalardan kaynaklanan katılıkların ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Ekonomik büyümenin ve kalkınmanın temel dinamiklerinden biri olan girişimcilik olgusu, günümüzün yükselen bir değeri durumundadır. Toplumumuzda yüksek düzeyde mevcut müteşebbis ruhundan faydalanabilmek için girişimciliği geliştirmeye yönelik programlar uygulanmalıdır. Bu bağlamda KOBİ'ler ekonomiye dinamizm kazandırmak, istihdam ve yeni iş olanakları yaratmak, daha esnek yapıları nedeniyle yeni uygulamalara imkân tanımak, bölgesel kalkınmanın lokomotiflerinden biri olmak, teknoloji transferine katkıda bulunmak gibi çok önemli işlevlere sahip olduğundan desteklenmelidir.

Günümüz istihdam kurumlarının klasik görevi olan iş ve iş bulmaya aracılığın yanı sıra işgücü piyasasına bilgi sağlamak, işgücü piyasasını iyileştirmek, uyum programları uygulamak ve işsizlik sigortası yardımlarını yönetmek gibi başka görevleri de bulunmaktadır. Ülkemizde bu hizmetleri yürütmekle görevlendirilen İŞKUR'un, insan kaynaklarının gelişmesine ve istihdamın artırılmasına yönelik aktif işgücü piyasası politikalarını uygulayabilmek için yeniden yapılanma sürecine girmekle beraber yeterli beşeri ve mali kaynakların olmaması görevlerini aktif bir

şekilde yerine getirmesine olanak vermemektedir. İŞKUR'un yaptığı 2013 yılı 1. Dönem İşgücü Piyasası Talep Araştırması sonuçlarına göre açık işi olan işyerlerinin %62,5'i akraba-eş-dost, %47,7'si İŞKUR, %25,6'sı gazete, %20,4'ü internet siteleri ve %4,8'i özel istihdam büroları aracılığıyla açık iş taleplerini karşılamaya çalışmaktadır. Bu sebeple İŞKUR'un kurumsal kapasitesi güçlendirilmeli, staj olanakları artırılmalı, işbaşı eğitim olanakları yaygınlaştırılmalı ve işsizlerin başvurabilecekleri, sürekli gidip gelecekleri kamu kurumu kimliği kazandırılmalıdır. İşgücü açığı bulunan ve istihdam imkânı olan meslek dallarında ihtiyaç duyulan işgücünün kısa sürede karşılanabilmesi amacıyla çalışmalar yapılmalı, işgücü talebini karşılamaya dönük olarak hazırlanacak mesleki eğitim programlarının, piyasada konjonktürel işgücü talebi değişmelerine duyarlı olması ve bu sayede değişime kısa sürede tepki verebilecek şekilde esnekleştirilmesi sağlanmalıdır. Dünyada çok değişik tipte faaliyet alanı bulunan ÖİB'lerin Türkiye'de faaliyet alanı sınırlı tutulmuş, ÖİB aracılığıyla geçici iş ilişkisi hakkında bugüne kadar birçok taslak hazırlanmış ancak yasal düzenleme yapılamamıştır. ÖİB'lerin özellikle esnek istihdam biçimlerine daha fazla ilgi göstermek yoluyla işgücü talebi hızlandırılmalıdır.

Türkiye'de toplam nüfus içinde özürlü nüfusunun oranının yüksekliği, özürlü istihdamının artırılmasını zorunlu kılmaktadır. Özürlülerin mesleki bilgi ve beceri düzeylerinin yetersizliği ve aranılan bilgi ve beceriye sahip olmayışları, Türkiye'de özürlü işgücü arasında yapısal işsizlik yaşanmasına neden olmakta ve işveren açısından özürlü işgücü istihdam etmenin maliyetini artırarak; işgücü talebini sınırlandırmaktadır. Türkiye'de özürlülerin ücret karşılığı istihdamında, pozitif ayırımcılık ilke olarak kabul edilmekle birlikte beklenen başarının gösterilmemesi ek düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. İş Kanunu'nda işverenler çalıştırmakla yükümlü oldukları engelli işçileri Türkiye İş Kurumu aracılığı ile sağlamakta olup İŞKUR'a engelli olarak kayıt yaptırmanın kolaylaştırılması gerekmektedir. Ayrıca işverenlerin İŞKUR'dan bağımsız olarak engelli çalışan arayabilecekleri mekanizmaları oluşturmaları desteklenmeli ve işverenler kendi insiyatifleriyle engelli çalışan bulduklarında İŞKUR'a kaydını yapabilmelidir. Engelli istihdam eden şirketler desteklenmeli ve normal işgücü piyasasına kazandırılmaları güç olan

zihinsel özürlüler, ağır derecede özürlüler ve birden fazla özrü olanların istihdamında ise korumalı işyerlerinden faydalanılmalıdır.

Günümüzde uluslararası rekabette en önemli unsurlardan biri yeni teknolojilerin kullanımı olup yeni teknoloji uygulamaları iyi eğitimli ve becerili işgücünü gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, eğitimin niteliği ve okulda kalma süresi artırılmalı, beceri geliştirici, problem çözücü, temel bilimleri vurgulayan ve kavrama becerilerini geliştiren eğitim özendirilmelidir. Meslek lisesi mezunlarının becerileri ile işverenlerin talepleri uyuşmadığından, mesleki eğitim programları, işgücü piyasasında talep edilen becerileri kazandırmaya yönelik biçimde yeniden düzenlenmelidir. Uluslararası Öğrenci Başarılarını Değerlendirme Programı (PISA) sonuçlarına göre Türkiye'de eğitimin niteliği düşük olup PISA'da okuma, matematik ve fen alanlarında Türkiye'nin puanları OECD ortalamasının altındadır. 15 yaşında Türkiye'deki bir gencin eğitim düzeyi AB'deki çağdaşınınkinden en az bir yıl geridedir. Bu nedenle her düzeyde eğitimin niteliği yükseltilmeli, eğitim kurumları arasındaki kalite farklılıkları giderilmeli ve eğitimin niteliği düşük olan kurum ve bölgelere yönelik özel politikalar geliştirilmelidir.

Yeşil ekonomiye geçiş hem bireylerin sağlık ve refahına katkı yapmakta, hem de istihdam olanakları açısından azımsanmayacak getiriler sunabilmektedir. Avrupa Komisyonunca yayımlanan (2012) "Green Economy" belgesinde yeşil büyüme, 2020'ye kadar 20 milyonun üstünde yeni ve eski iş anlamına geldiğinden düşük karbonlu ekonomiye geçişte enerji, bio-çeşitlilik hizmetleri, atık işletmeciliği, geri dönüşüm ve karbon gelirlerinin kullanımı gibi yeni iş alanları yaratmak AB'nin öncelikli istihdam politikalarından biri haline gelmiştir. Temiz enerji 2020'li yıllarda dünyada en önemli sektörler arasında yerini alacağından AB adayı Türkiye'nin de hızla yatırımlarını bu alana kanalize etmesi, bu yatırımlardan alınacak yüksek marjinal katkı sayesinde ekonomik faaliyetlerde ve istihdamda artış sağlayacaktır.

Sonuç olarak Türkiye'de işsizlikle mücadelede öncelikle "toplumsal işbirliği modeli" çerçevesinde "politika birliği"nin sağlanması gerekli olup istihdamın artırılmasıyla ilgili düzenleme ve teşvikleri içeren politikaların koordineli ve eş zamanlı uygulanması önemlidir.

KAYNAKÇA

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü: İşgücü piyasasının Özürlüler Açısından Analizi Özet Rapor, Aralık 2011.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Türkiye İstatistik Kurumu: Özürlülerin Sorunları ve Beklentileri Araştırması 2010.

Adaş, Cenk Gökçe: "Etkin Ücret Hipotezi, İşsizlik ve Rijitlik", (Çevrimiçi) http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/ iktisatmecmua/article/viewFile/7168/6686 (10.01.2014)

Ağayev, Seymur Bora, Ali: "Türkiye İçin Beveridge Eğrisi ve Emek Piyasası Üzerine Bir İnceleme", **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar,** Cilt: 49, Sayı: 565, 2012, ss.1-13.

Akalın, Uğur Selçuk: **Makro Ekonomik Modeller ve İktisat Politikaları,** Set Yayınları, İstanbul, 2003.

Akkuş, Emel: "Phillips Eğrisi: Enflasyon- İşsizlik Değiş-Tokuşu Teorik Bir İnceleme", http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmecmua/ article/viewFile/21657/20410

Akyüz, Yılmaz: **Sermaye Bölüşüm Büyüme,** 3. Baskı, Ankara, Eflatun Yayınevi, 2000, s. 66.

Alacahan, Nur Dilbaz: "Türkiye Ekonomisinde İş Çevrimleri Kuramı (1998-2011) : Hodrick- Prescott Filtresi", **Yönetim Bilimleri**

Dergisi, Cilt 10, Sayı 20, 2012, ss. 7-28.

Alper, Yusuf: "İş Ve İşçi Bulma Kurumu'ndan Türkiye İş Kurumu'na", **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi,** No 165, Cilt: 5, Sayı 2, 2003, (Çevrimiçi) http://www.isgucdergi.org/?p=article&id=165&cilt=5&sayi=2&yil=2003 (03.05.2014)

Andaç, Faruk: İşsizlik Sigortası, **TÜHİS,** 2.Baskı, Yayın No:66, Ankara, Nisan 2010.

Arslan, Bader Ulaş, Dilber: "İstihdamın Korunması ve İşten Çıkarılanlara Uygulanan Yardımlar", **Ege Akademik Bakış,** Cilt 4, Sayı 1-2, ss. 102-114.

Ataman, Berrin Ceylan: "İşsizlik Sorununa Yeni Yaklaşımlar", s.64-67,288. (Çevrimiçi) http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/479/5530.pdf (05.12.2013)

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği: "Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa, Stratejisi",2010, (Çevrimiçi) http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/Sosyal%20Politika%20ve%20%C4%B0stihdam/avrupa_2020_stratejisi.pdf (27.04.2014)

Ay, Sema: "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Yönetim ve Ekonomi,** Bursa, 2012, Cilt 19, Sayı 2, ss. 321-341.

Aydemir, Cahit: "Türkiye'de İşgücü Yapısı, İşsizlik ve Kırsal Alan", **Atatürk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi,** Cilt 27, Sayı 1, 2013, ss.115-138.

Aydın, Noyan: "İşsizlik, Beveridge Eğrisi ve Türkiye İşgücü Piyasasına İlişkin Bir Değerlendirme" (Çevrimiçi) http://sbe.dpu.edu.tr/dergi/32/cilt2/119-134.pdf (12.10.2013)

Asa, Sohlman
Turnham, David: "What Can Developing Countries Learn From OECD Labour Market Programmes and Policies?", **OECD Development Center Technical Paper No:93,** January 1994.

Barışık, Salih
Çevik, Emrah İsmail
Çevik, Nüket Kırcı "Türkiye'de Okun Yasası, Asimetri İlişkisi ve İstihdam Yaratmayan Büyüme: Markov-Switching Yaklaşımı", **Maliye Dergisi,** Sayı 159, Temmuz-Aralık 2010, ss. 88-102.

Başoğlu, Ufuk
Ölmezoğulları, Nalan
Parasız, İlker: **İktisatta Devrimler-Karşı Devrimler,** 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004.

Bayraktar, Seda
İncekara, Ahmet: "Türkiye'nin Genç İşsizlik Profili", **Çalışma İlişkileri Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 2013.

Beceren, Ertan
Kasalak, Murad A.: "Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi ve Üye Ülke Stratejilerinin 10 Hedef Kapsamında İstihdama Yönelik Uygulamaları", **Ekonomi Bilimleri Dergisi,** Cilt 2, Sayı 2, 2010, ss. 49-55.

Begg, David
Fischer, Stanley
Dornbusch, Rudiger: **İktisat Makro**, Ed. Prof. Dr. Vildan Serin, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2001.

Biçerli, M. Kemal: **Çalışma Ekonomisi,** Genişletilmiş 3. Baskı, Beta Yayınları, 2004.

Biçerli, Mustafa Kemal: Yard. Doç. Dr "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı", Çimento İşveren, Kasım 2005, s. 2-15.

Bocutoğlu, Ersan: **Karşılaştırmalı Makro İktisat Teoriler ve Politikalar,** 5. Baskı, Ankara, Murathan Yayınevi, 2012.

Bozdağlıoğlu, Yasemin Uyar "1990'dan Günümüze Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdamın Yapısının Analizi", **Akademik Bakış,** Sayı 11, Ocak 2007, ss. 1-21.

Bozdağlıoğlu, Yasemin Uyar: "Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları", **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Sayı 20, 2008, ss.45-65.

Büyükakın, Tahir: "Phillips Eğrisi: Yarım Yüzyıldır Bitmeyen Tartışma", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,** Sayı 39, 2008, s. 133-159.

Büyükakın, Tahir: "Yeni Keynesyen İktisat mı, Yeni Neoklasik Sentez mi?", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt 13, Sayı 1, 2007, ss. 22-36.

Çevik, Filiz Sanal Bal, Oğuz: "Post Keynesgil Okul: Oluşumu ve Temel Özellikleri", **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi,** Prof. Dr. Alaeddin Yavaşça Özel Sayısı, Haziran 2010, ss. 31-39.

Desai, Meghnad: **Marksist İktisat Teorisi,** Çev. Nail Satlıgan, 2. Baskı, Ankara, Eflatun Yayınevi, 2009.

Diriöz, Sinem Çapar İstihdamın artırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü Uzmanlık Tezi, **Kalkınma Bakanlığı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü,** Mart

2012.

Doğan, Seyhun — "Keynesyen Teori'ye Bir Tepki: Arz Yanlı İktisat", SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi (Çevrimiçi) http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/641348000051.pdf (22.01.2014)

Dornbusch, Rudiger Fischer, Stanley: **Makroekonomi,** Çev. Salih Ak, Mahir Fisunoğlu, Erhan Yıldırım, Refia Yıldırım, Akademi Yayınevi, Ankara, 1998.

DPT: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).

DPT: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).

DPT: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).

DPT: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).

DPT: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).

DPT: Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).

DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).

DPT: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).

DPT: Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013).

DPT: İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyon Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Yayın No: 2548, Ankara 2011.

Duruel, Mehmet Kara, Mehmet: "Yeni AB Üyesi Ülkeler İle Türkiye İşgücü Piyasasının Karşılaştırmalı Analizi", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal**

Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 17, Cilt 1, ss. 53-76.

Eğilmez, Mahfi: **Makro Ekonomi Türkiye'den Örneklerle,** Remzi Kitabevi, 3. Basım, İstanbul 2010.

Emsen, Ö. Selçuk: "Kapitalist Kentleşme ve Marksist Yedek Sanayi Ordusu: Analitik Bir Bakış", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** Cilt 13, Haziran 1999, Sayı 1, ss. 161-172.

Erdoğdu, Seyhan: "Türkiye'de İşgücü", Sendikacılık Akademisi Ders Notları 2, Türkiye İşçi Sendikaları Konferedasyonu, Aydoğdu Ofset, Mart 2013.

Eren, Ercan: **Makro İktisat,** 3. Baskı, Avcıol Basım Yayın, İstanbul, 2001.

Eren, Ercan: **Makro İktisat Kavramlar, Tarihsel Yaklaşım, İstikrar Politikaları ve Açık Ekonomi,** Ezgi Kitabevi, 1. Baskı, Bursa, 1992.

Ersel, Birsen: **Türkiye'de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası**, Dilek Ofset Matbaacılık, İstanbul, 1999.

Ertürk, Emin: **Makro İktisat Küresel Ekonomide Makroekonomik Analize Giriş**, 1. Baskı, Alfa Yayınları, 1999.

Eser, Burçin Yılmaz
Terzi, Harun "Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** Sayı: 30, Ocak-Haziran 2008, ss.229-250.

Füsunoğlu, Mahir
Tan, Bilge Köksal: "Keynes Devrimi ve Keynesyen İktisat", **Ekonomik Yaklaşım,** Cilt 20, Sayı 70, ss. 31-60.

Genç, Yusuf
Çat, Güldane: "Engellilerin İstihdamı ve Sosyal İçerme İlişkisi", **Akademik İncelemeler Dergisi,** Cilt 8, Sayı 1, 2013.

Goetschy, Janine: "The European Employment Strategy from Amsterdam to Stockholm: Has It Reached Its Cruising Speed?", **Industrial Relations Journal,** Vol.: 32, No: 5, 2001 ss. 401-418.

Gökbunar, Ramazan: "Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi", s.1. (Çevrimiçi) http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban (01.02.2014)

Görücü, İbrahim "Türkiye'de İstihdam Hizmetlerinde Değişim ve Uygulama Sonuçları", **Kamu-İş,** Cilt 10, Sayı 2, 2008, ss. 19-42.

Gündoğan, Naci: "Avrupa Birliği'nde Yeni Bir Yönetişim Biçimi Olarak Açık Koordinasyon Yöntemi ve Avrupa İstihdam Stratejisi", **Çimento İşveren Dergisi,** Ocak 2006, ss. 10-27.

Güney, Alptekin: "İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri", **Kamu- İş,** Cilt 10, Sayı 4, 2009, ss.135-159.

Gürsel, Seyfettin
Uysal, Gökçe "Türkiye'de İşgücü Piyasası Dinamikleri ve Yapısal Sorunlar", **TİSK Akademi** 2012/II.

Hepaksaz, Engin "Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform", **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar,** Cilt 44, Sayı 514, 2007.

ILO: Global Employment Trends For Youth, 2013.

Işık, Abdülkadir
Sakal, Mustafa
Meriç, Metin
"Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** Cilt 15, Sayı 2, 2010.

İnciroğlu, Lütfi:
Çalışma Hayatında Esnek Çalışma Uygulamaları, Legal Kitabevi, İstanbul, Mayıs 2011.

İslatince, Hasan:
"Rasyonel Beklentiler Teorisinin Rasyonelliği Tartışmaları", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** Cilt 3, Sayı 1, 2002, ss.17-23.

İstanbul Sanayi Odası:
İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, İstanbul Sanayi Odası Yayınları No:2006/8, Dünya Yayıncılık, Temmuz 2006, İstanbul.

İŞKUR:
İŞKUR 2006 Yılı Faaliyet Raporu.

İŞKUR:
İŞKUR 2011 Yılı Faaliyet Raporu.

İŞKUR:
İŞKUR 2012 Yılı Faaliyet Raporu.

İŞKUR:
İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu.

İŞKUR:
İŞKUR 2013 Yıllık Tabloları (Çevrimiçi) http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx#dltop (06.05.2014)

İŞKUR:
Türkiye İşgücü Piyasası Analizi (2013- 1. Dönem)

İŞKUR:
İŞKUR 2000 İstatistik Yıllığı

İTO:
2000 Sonrası Türkiye İktisadının Değişimi, Ed. Yusuf Alpaylı, Halim Tunalı, İTO Yayın No: 2011-31, İlmi Etüdler Derneği, İstanbul 2011.

İzgi, Berna Balcı: "Genç İşsizliği ve Eğitim İle Olan İlişkisi", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi,** Cilt 11, Sayı 41, ss. 295-310.

Kalkınma Bakanlığı: 2014 Yılı Programı.

Kalkınma Bakanlığı: Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018).

Kanık, Birol
Sunel, Enes
Taşkın, Temel: "Beveridge Eğrisi ve Eşleşme Fonksiyonu: Türkiye Örneği", **TCMB Ekonomi Notları,** Sayı: 2012-24, 07 Eylül 2012, ss.1-13.

Kapar, Recep: "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", s.366, (Çevrimiçi) http://www.sosyalkoruma.net/pdf/19.pdf (24.04.2014)

Karaarslan, Erkan: Kayıtdışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri", **Mali Hizmetler Derneği,** Yayın No:7, Ankara, 2010, s.13.

Karabulut, Tahsin: "Laffer Etkisinin Türkiye Uygulaması (1980-1983)", s. 367-368. (Çevrimiçi) http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/tahsin%20karabulut/karabulut,%20tahsin.pdf (22.01.2014)

Karagöl, Erdal Tanas
Akgeyik, Tekin: "Türkiye'de İstihdam durumu: Genel Eğilimler", **Seta Analiz,** Sayı 21, Mayıs 2010, ss. 1-28.

Kaytancıoğlu, Sinem: "Rasyonel Beklentiler Teorisi Çerçevesinde Türkiye'de 1994 Krizi", **Ekonomi Bilimleri Dergisi,** Cilt 2, Sayı 1,2010, ss. 139-146.

Kesici, Mehmet Rauf: "Avrupa Emek Piyasası Dinamikleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Temelinde Türkiye'nin Uyumu", **Çalışma ve**

Toplum, 2011, ss. 75-115.

Kesici, Mehmet Rauf
Selamoğlu, Ahmet: "Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm", **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:7 Sayı:2, Haziran 2005, ss. 25-51.

Kızılboğa, Rüveyda: "Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi", **Nevşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Sayı 2, 2012, ss. 91-109.

Korkmaz, Adem
Öztürk, Mustafa
Korkut Gülsüm: "İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı", **İŞKUR İstihdamda,** Sayı 6, Temmuz-Ağustos-Eylül 2012.

Kurt Serdar,
Zengin Hilmi: "Beklentilerde Rasyonellik ve Yakın Rasyonalitenin Ekonometrik Testi", **Yönetim Bilimleri Dergisi,** Cilt 8, Sayı 1, 2010, ss.170-191.

Küçükbayrak,
Müşerrref: Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik ve İstihdam Süresi Açısından Değerlendirilmesi Uzmanlık Tezi, **Kalkınma Bakanlığı Yayın No: 2834,** Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Mart 2012, s. 45-46

Küçükkalay, Abdullah
Mesut: **İktisadi Düşünce Tarihi,** 3. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2011.

Küçükkalay A. Mesud,
Dulupçu M. Ali,
Turunç Ömer: "Dünyada ve Türkiye'de Çocuk İşgücü İstihdamının Sorunları ve Önlenmesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,** Cilt 5, Sayı 1, 2000, ss.103-118.

Maliye Bakanlığı: Türkiye'de İşgücü Piyasası ve Çözüm Önerileri, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu, 23 Mayıs 2011.

Murat, Sedat
Şahin, Levent: **AB'ye Uyum Sürecinde Genç İşsizliği,** İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2011-35, İstanbul, 2011, s. 249.

Mütevellioğlu, Nergis
Zanbak, Mehmet
Mert, Mehmet: "İşsizlik, Üniversiteli Gençlik ve Gelecek: Bir Alan Araştırmasının Bulguları", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** Cilt 11, Sayı 1, 2010, ss. 207-229.

Oktay, Ertan: **Makro İktisat Teorisi ve Politikası,** Maltepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları, İstanbul, 2002.

Orhan, Serdar: **Türkiye'de Özürlü Dostu İstihdam Politikaları (Durum Analizi ve Öneriler),** T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No:35, Ankara 2013.

Öcal, Tezer: **Makro İktisat,** İkinci Sayfa Dizisi, İstanbul, 2007.

Özdemir, Abdullah
Mercan, Mehmet
Erol, Hatice: "Türkiye Emek Piyasasında Belirlenmiş Makro Ekonomik Değişkenler Arasındaki İlişkilerin Ekonometrik Analizi", **TİSK Akademi,** 2012 / II, ss.1-19.

Özdemir, Süleyman
Ersöz, Halis Yunus
Sarıoğlu, İbrahim: **İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi,** İstanbul, İTO Yayınları, Yayın No:2006-45.

Özkazanç, Önder **İktisat Teorisi,** Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 8.

Berberoğlu, Cafer Necat Eren, Ercan Parasız, Mustafa İlker Yıldırım, Kemal: Baskı, Eskişehir, Nisan 2011.

Öz, Cihan Selek: "4857 Sayılı İş Kanunu Döneminde İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri", **TUHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi,** Cilt: 21, Sayı: 5 – 6, Ağustos - Kasım 2008, ss. 18-30.

Özpınar, Şansel Demir, Öznur Keskin, Sabiha: "Türkiye'de İstihdam Yapısının Değerlendirilmesi (2000-2010)", **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi,** Cilt 3, No 2, 2011, ss. 133-142.

Öztürk, Mustafa **Türkiye'de Engelli Gerçeği,** MÜSİAD Cep Kitapları 30, Ajansvısta Matbaacılık, İstanbul, 2011, s. 17.

Parasız, İlker: **Keynesyen ve Keynes Sonrası Makro Ekonomi,** 1. Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2011, s. 177.

Parasız, İlker: **Makro Ekonomi, Teori ve Politika**, 4. Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi, 1993.

Parasız, İlker Bildirici, Melike **Modern Konjonktür Teorileri,** 1. Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2006.

Paya, Merih: **Makro İktisat**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2007.

Pekin, Tevfik: **Makro Ekonomi**, İzmir, Zeus Kitabevi, 2. Baskı, 2007.

Phelps, Edmund S.: "Low Wage Employment Subsidies versus The Welfare State", **The American Economic Review,** Vol: 84, No:2, May 1994, ss.54-58.

Sapancalı, Faruk: "Türkiye'de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar", **TÜHİS İŞ Hukuku ve İktisat Dergisi,** Cilt 21, Sayı 2-3, Kasım 2007/Şubat 2008, ss.8-30.

Sarıipek, Doğa Başar Kesici, Mehmet Rauf : "Yeni Keynesyen İktisat ve Emek Piyasaları", **Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi,** Cilt 6, Sayı 2, 2010, ss. 1-27.

Saydam, İpek "Yeni-Keynesçi Yaklaşımda Ücret Katılıkları", **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 59, Sayı 2, 2009.

Sayın, Ali Kemal: "İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türkiye İş Kurumu", (Çevrimiçi) journals.istanbul.edu.tr/iusskd/article/download/.../1023000427 (04.05.2014)

Selamoğlu, Ahmet Lordoğlu, Kuvvet: **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Ankara, Belediye İş Yayınları, 2006, s. 95.

Serdaroğlu, Ufuk: "Sabit Fiyat Geçici Denge Modelleri", **Ekonomik Yaklaşım,** Cilt 8, Sayı 26, 1997, ss. 49-70.

Sloman, J.S.: **İktisat Makro**, Çev. Ahmet Çakmak, İstanbul, Bilim Teknik Yayınevi, 2004.

Snowdon, Brian Vane, Howard r.: **Modern Makroekonomi Temelleri, Gelişimi ve Bugünü,** Ankara, Efil Yayınevi, 2012.

Somel, Cem: "Keynes'in Genel Teorisinde Reel Balans Etkisi", s. 35. (Çevrimiçi) http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/41/1/ (05.11.2013)

Şahin, Hüseyin: **Türkiye Ekonomisi- Tarihsel Gelişimi- Bugünkü**

Durumu, Ezgi Kitabevi, 8. Baskı, Bursa,2006.

Şahin, Levent: "Türkiye İşgücü Piyasasının Yapısal Özellikleri ve İşsizlik Sorunu", (Çevrimiçi) http://www.arastirmax.com/system/files/dergiler/51602/makaleler/53/1/arastirmax- turkiye-isgucu-piyasasinin-yapisal-ozellikleri-issizlik-sorunu.pdf (23.03.2014)

Tansel, Aysıt: "**2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış",** Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/536, Kasım 2012.

Taghizadeh, Rahim: "Avrupa İstihdam Stratejisi ve Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", **Sakarya İktisat Dergisi,** Cilt 2, Sayı 5, 2013, ss. 1-27.

Taş, H. Yunus: **Avrupa Birliği ve Türkiye'de KOBİ'lerin İstihdam Artırıcı Etkileri,** İstanbul Ticaret Odası KOBİ Araştırmaları, Yayın No:2010-39, İstanbul, 2010.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı: Türkiye'de Kadınların İşgücüne Katılımı: Eğilimler, Belirleyici Faktörler ve Politika Çerçevesi, Rapor No 48508 TR, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı-World Bank, 23 Kasım 2009.

Tekin, Akay: **"Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları",** Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 15 Nisan 2008, Yayın No:291.

Temiz, Dilek: "Türkiye'de Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi 1960-2006 Dönemi", s. 5. (Çevrimiçi) http://www.deu.edu.tr/userweb/iibf_kongre/dosyalar/temiz.pdf, (25.01.2014)

TİSK: **Avrupa İşgücü Piyasalarının Karşı Karşıya Bulunduğu Temel Zorluklar: Avrupa Sosyal Ortaklarının Müşterek Analizi,** TİSK Yayın No: 290, 20 Mart 2008.

TİSK: **Küresel Krizde İşsizlikle Mücadele ve Genç İstihdamın Artırılmasına Yönelik Tedbirler: Ülke Örnekleri,** Türkiye İşveren Sendikaları Konferadasyonu, Yayın No: 317, 2 Ocak 2012.

TİSK: **"Sosyal Politika ve İstihdam" Başlıklı AB Müktesabatı ve Türkiye, TİSK AB Mevzuatını İnceleme Komisyon Raporu,** TİSK Yayın No: 268, Nisan 2006.

TİSK: TİSK 2013 Çalışma Raporu.

Topcu, Umut: "6111 Sayılı Kanun İle Getirilen Sigorta Prim Teşviki Uygulama Esasları", İSMMO Mali Çözüm, Mart-Nisan 2011, ss. 297-304.

Tunalı, İhsan İstihdam Durum Raporu, Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması, Türkiye İş Kurumu, (Çevrimiçi) http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/12671/%C4%B0%C5%9EKUR_T%C3%BCrkiye_%C4%B0stihdam_Durum_Raporu.pdf (30.03.2014)

Tunay, Batu: **Makro Ekonomi Teori ve Politika**, Arıkan Basım, 2007, s.44,47,54,157, 168,169,172, 476-479,532

Tunca, Zafer: **Makro İktisat,** 5. Baskı, İstanbul, Geçit Kitabevi, 2011.

TÜİK: İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi – 1, 2007.

Türkan, Ercan: Türkiye'de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler, **TCMB**, 16 Aralık 2005, s.10.

Türkiye İş Kurumu Dünden Bugüne İşkur (1946-2011) (Çevrimiçi) http://www.iskur.gov.tr/default/Yayinlar/DundenBugune.aspx (03.05.2014)

Türkiye Kamu-Sen: **İstihdam, İşsizlik ve Ücret Sorunlarına Çözüm Arayışları,** Türkiye Kamu-Sen Arge Yayınları, Yayın No:10, Ankara, 2004.

TÜSİAD: **Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik,** Yayın No: TÜSİAD-T/2002/12-354, İstanbul, Aralık 2002.

TÜSİAD: **Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Kamu Sektörü Göstergeleri,** Yayın No: TÜSİAD-T/2003/12-370, İstanbul, Aralık 2003.

TÜSİAD: **Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**, İstanbul, Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/381, Aralık, 2004.

Uğur, İbrahim: "Kayıtdışı Ekonominin İstihdam Üzerine Etkileri", **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilimdalı Yüksek Lisans Tezi,** Ankara, 2007.

Uğur, Suat: "Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Gelişimi", **Yönetim Bilimleri Dergisi,** Cilt 9, Sayı 2, 2011, ss. 98-114.

Uluatam, Özhan : **Makro İktisat**, Savaş Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 1993

Unay, Cafer: **Makroekonomi,** Uludağ Üniversitesi Basımevi, 5. Baskı, Bursa, 1993.

Uşen, Şelale: "Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları", **Çalışma ve Toplum,** Sayı 2, 2007, ss. 65-94.

Uşun, Ercan: "Avrupa Birliği'nde İşsizlikle Mücadele", **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim Ve Ekonomi Dergisi,** Cilt 11, Sayı 1, 2004, ss.69-82.

Uzun, T.: Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme, (Çevrimiçi) www.sbed.mu.edu.tr/index.php/asd/article/download/321/285 (05.02.2014)

Ünsal Doğan, Erdoğan Savaş: "Enflasyon ve İşsizlik Oranı Arasındaki İlişki ve Türkiye Örneği (1980-2002)", **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/41347987722.pdf

Ünsal, Erdal: **Makro İktisat,** İmaj Yayınevi, Ankara, 7. Baskı, , 2007.

Yavuz, Suat Tokucu, Erkan: "Post Keynesyen İktisat ve Belirsizlik", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi**, Cilt 21, Sayı 1, 2006, ss. 147-161.

Yentürk, Nurhan Kepenek, Yakup: **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, 19. Basım, Mart 2007.

Yıldırım, Kemal Karaman, Doğan Taşdemir, Murat: **Makro Ekonomi**, Ed. Kemal Yıldırım, 9. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2010.